

المملكة العربية السعودية
معهد الإدارة العامة
مركز البحوث
الثقافة الإدارية في سياق عالمي
تحرير
جوزيف جي. جبرا
أو. بي. دويفيدي
ترجمة
د. مشبب بن عايض القحطاني
راجع الترجمة
د. وحيد بن أحمد الهندي

بسم الله الرحمن الرحيم



مركز البحوث

الثقافة الإدارية في سياق عالمي

تحرير

جوزيف جي. جبرا

أو. بي. دويفيدي

ترجمة

د. مشبب بن عايض القحطاني

راجع الترجمة

د. وحيد بن أحمد الهندي

١٤٣٢هـ - ٢٠١١م

بطاقة الفهرسة

ⓗ معهد الإدارة العامة، ١٤٣٢هـ.

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

الثقافة الإدارية في سياق عالمي/ جوزيف جبرا؛

٤١٦ ص؛١٧ × ٢٤ سم.

ردمك: ١-١٩٦-١٤-٩٩٦٠-٩٧٨

أ- الإدارة العامة - مقالات ومحاضرات، دويفيدي، أو (مؤلف مشارك)

ب- القحطاني، مشبب (مترجم)

ج- الهندي، وحيد (مراجع)

د- العنوان

ديوي ٣٥,٠٠٠٨ ١٤٣٢/٤٤٧٨

رقم الإيداع: ١٤٣٢/٤٤٧٨

ردمك: ١-١٩٦-١٤-٩٩٦٠-٩٧٨

هذه ترجمة لكتاب

ADMINISTRATIVE CULTURE IN A GLOBAL CONTEXT

Edited by

Joseph G. Jabbra and O.P. Dwivedi

من مطبوعات

CANADIAN CATALOGUING IN PUBLICATION DATA

المحتويات

نبذة عن مؤلفي الكتاب:

جيرالد كايدن Gerald Caiden: من مواليد لندن، تخرج في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، ثم عمل في كليات جامعة لندن من ١٩٥٧ وحتى ١٩٥٩، ثم انتقل للعمل في جامعة كارلتون خلال (١٩٥٩-١٩٦٠). عمل بعد ذلك بالجامعة الوطنية الأسترالية خلال الفترة (١٩٦١- ١٩٦٦)، ثم الجامعة العبرية في إسرائيل خلال (١٩٦٦-١٩٦٨). ثم جامعة كاليفورنيا- بيركلي خلال (١٩٦٨-١٩٧١)، ثم جامعة حيفا (١٩٧١-١٩٧٥)، وأخيراً جامعة جنوب كاليفورنيا منذ عام (١٩٧٥ وحتى وقتنا الحاضر). نُشر له ما يربو على الثلاثين كتاباً ودراسة علميةً، بالإضافة إلى ما يزيد عن مائتين وستين مقالاً علمياً، كما عمل مستشاراً لقسم التحرير في عدد من الدوريات العلمية البارزة في مجال الإدارة العامة، وعمل كذلك قارئاً لعدد من دور النشر المعتبرة. عمل كايدن في مجالات عدة خلال حياته العملية، حيث عمل مستشاراً وباحثاً وإدارياً في عدد كبير من المنظمات العامة بدءاً من البنك الدولي والأمم المتحدة وانتهاءً بالهيئات المحلية والمرافق العامة. ولعل أهم ما يُعرف به كايدن هو مساهماته البحثية في مجالات الإصلاح الإداري الخدمة العامة والفساد وأخلاقيات الإدارة، بالإضافة إلى بحوثه في مجال الثقافة الإدارية والتحليل التنظيمي.

ماري جوسي تشيدياك Marie-Jose Chidiac: أستاذة القانون، وتعمل في جامعة ليج Liege (بلجيكا)، ومحاضر أول بكلية نامور Namur للقانون. عملت أيضاً مستشاراً أول لوسيط منطقة والوون Walloon في بلجيكا. صدر لها كتاب في مجال الحقوق الدستورية بعنوان (المقاصد في قوانين الدستور)، بالإضافة إلى أنها قامت بنشر عدد كبير من المقالات العلمية في مجال القانون العام ومفردات المواد الأكاديمية. كما أن لها مؤلفاً آخر حول "الوسطاء بين التصرف الإداري وأخلاقيات الخدمة العامة". بالإضافة إلى عملها ضيفاً متحدثاً في معهد الإدارة العامة في شارليروي Sharleroi. وعملت تشيدياك مستشاراً قانونياً لمنطقة والوون خلال الفترة (١٩٨٩-١٩٩٥). كما قامت الدكتورة ماري بالعمل محررةً للعديد من المقترحات والتشريعات القانونية، حيث أسهمت في صياغة قانون "التحقيق في الشكاوى" على مستوى منطقة والوون، والذي أسس للقانون الفيدرالي للتحقيق في الشكاوى في بلجيكا. إضافة إلى ذلك فقد مارست العمل القانوني في هذا الجانب، حيث عملت محققة للشكاوى بين العامين (١٩٩٦-١٩٩٧)، وكتبت خلالها العديد من المقالات العلمية حول دور محقق الشكاوى. عملت أيضاً مستشاراً لصناع القرار السياسي حول قضايا إدارة الأعمال العامة.

وأخيراً فقد أسهمت الدكتورة ماري وبخاصة في تحسين مستوى الحوار بين أجهزة الدولة والمواطنين.

أو. بي. دويفيدي O. P. Dwivedi: (حاصل على درجة الدكتوراه في القانون) وعضو الجمعية الملكية بكندا، وأستاذ متفرغ في قسم العلوم السياسية في جامعة جويلف Guelph الكندية والتي انضم إلى هيئة التدريس بها منذ العام ١٩٦٧م. الدكتور دويفيدي Dwivedi متخصص في الإدارة العامة المقارنة وأخلاقيات الخدمة العامة والتطوير الإداري، بالإضافة إلى قانون وسياسات البيئة. عمل دويفيدي في فترة سابقة رئيساً للجمعية الكندية للعلوم السياسية في أوتاوا Ottawa، ورئيساً لجمعية الدراسات الكندية الآسيوية في مدينة مونتريال، ونائباً لرئيس الجمعية الدولية لمدارس ومعاهد الإدارة في بروكسل ببلجيكا. للدكتور Dwivedi إسهام كبير في المجال العلمي، حيث قام بتأليف والاشتراك في تأليف واحد وثلاثين مؤلفاً وأكثر من مائة مقال علمي، بالإضافة إلى اشتراكه بكتابة العديد من الفصول ضمن كتب علمية منشورة. وعمل دويفيدي مستشاراً للبنك الدولي ومنظمة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة واليونسكاب، والوكالة الكندية للتنمية الدولية ومركز البحوث للتنمية الدولية. كما عمل عضواً في لجنة تحسين البيئة في حكومة أونتاريو في تورنتو بكندا.

كيث إم. هيندرسون Keith M. Henderson: أستاذ العلوم السياسية بجامعة نيويورك الحكومية في مدينة بافلوا ورئيس قسم سابق. عمل، قبل ذلك، أستاذاً مشاركاً للإدارة العامة في كلية واقنر Wagner للخدمة العامة بجامعة نيويورك الجديدة والتي كانت تعرف آنذاك بكلية الدراسات العليا للإدارة العامة. قام الدكتور هيندرسون Henderson بالتدريس خارج الولايات المتحدة حيث عمل مؤخراً في برنامج منحة فولبرايت الأولى في كلية القانون بجامعة ريجكا Rijeka في كرواتيا. أيضاً قام بنشر عدد كبير من الأعمال في حقل الإدارة العامة المقارنة، كما عمل في إدارة الحكومة المحلية في مدينة لوس أنجلوس.

ناصر إسلام Nasir Islam: أستاذ مساعد في مجال السياسة والإدارة العامة في جامعة أوتاوا. حصل على الماجستير في العلوم السياسية من جامعة البنجاب، وحقق المركز الأول وتم تقليده وسام السير تاج باهادور الذهبي. حصل ناصر إسلام على درجتي الماجستير والدكتوراه في الإدارة العامة من جامعة جنوب كاليفورنيا، حيث ركز في رسالة الدكتوراه على التحليل المقارن للأنظمة الإدارية في كل من غانا ونيجيريا

والهند وباكستان، وقد نشرها المركز الدولي للإدارة العامة. عمل الدكتور إسلام في بداية حياته العملية في مكتب العمل الدولي في جنيف، كما عمل في مجموعة سيتي بانك في نيويورك. أيضاً قام بتدريس الإدارة العامة في جامعة لافال Laval كما عمل رئيساً لقسم العلوم السياسية فيها. بُعيد ذلك انتقل للعمل مساعداً لعميد الدراسات العليا لشئون برامج الخريجين ثم مديراً لبرنامج الماجستير في كلية الإدارة العامة بجامعة أوتاوا، وفي عام ١٩٩١ رُقي لدرجة الأستاذية. عمل الدكتور إسلام مستشاراً غير متفرغ في العديد من المنظمات الحكومية مثل مركز البحوث للتنمية الدولية والوكالة الكندية للتنمية الدولية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة وأميناً عاماً للكومنولوث والمعهد الكندي للخدمة العامة وحكومة باكستان. كما عمل أيضاً أستاذاً زائراً في مركز الدراسات الدولية في جامعة كورنيل الأمريكية، وفي جامعة جاي واردينيبورا في سيرلانكا، بالإضافة إلى جامعة هايتي الوطنية. قام بنشر أعماله العلمية في أهم الدوريات العلمية المحلية والعالمية مثل المجلة العالمية في علوم الإدارة، والإدارة العامة الكندية، والإدارة العامة والتطوير، والمجلة الدولية لدراسات الشرق الأوسط، والمجلة الكندية لدراسات التنمية، والمجلة الدولية، والمجلة الكندية للدراسات الوطنية. تركز أعمال الدكتور إسلام على قضايا الحوكمة والتطوير المؤسسي والإدارة بين الثقافات. وحصل في عام ٢٠٠٢ على جائزة التميز من الجمعية الدولية لمدارس ومعاهد الإدارة العامة.

يتولى الدكتور إسلام بين الحين والآخر تقديم دورات للخبراء الكنديين الذين يرشحون لإدارة مشاريع الوكالة الكندية للتنمية الدولية في باكستان وجنوب آسيا. كما يقوم بتنفيذ العديد من البرامج التدريبية للقيادات الإدارية العليا والوسطى في العديد من الدول النامية. فقد عمل منسقاً مشاركاً لبرامج منحة بيرسون لمركز البحوث للتنمية الدولية ولبرامج تدريب القيادات العليا للأمانة العامة للكومنولث بالتعاون مع المعهد الهندي للإدارة في أحمدآباد. بالإضافة إلى ذلك فقد ظل لسنوات عدة يدرس في المعهد الكندي للخدمات الدولية في مجال السياسات العامة في مدينة أوتاوا. وكان غالباً ما توجه له الدعوات للمشاركة في العديد من البرامج التليفزيونية والإذاعية للتعليق على العلاقات الهندية الباكستانية وسياسة جنوب آسيا.

ومن هواياته المفضلة متابعة الشئون السياسية لباكستان ولدول جنوب آسيا. وكان من هواياته أيضاً السفر خصوصاً إلى كل من ايطاليا وفرنسا بغرض استكشاف فنون عصر النهضة وعمارتها.

جوزيـف جـي. جبـرا Josep G. Jabbra: حصــل علــى درجة الليســانس في القانون من جامعة ســانت جوزيف، ثم حصل على الدكتوراه في العلوم السياســية من الجامعــة الكاثوليكية الأمريكية. يعمل حالياً مديراً للجامعــة اللبنانية الأمريكية في بيــروت. كما عمل في فترة ســابقة نائباً لرئيس جامعة لويــولا ماريماونت Loyola Marymount للشــئون الأكاديمية في لوس أنجلوس، كما ســبق له العمل نائباً لرئيس الجامعة للشــئون الأكاديمية وشئون البحوث بجامعة ســانت ماري في هاليفاكس في مدينة نوفا سكوتيا.

ألف الدكتور جبرا واشــترك في تأليف عشــرة كتب، كما نُشر له نحو ثلاثين مقالاً علميــاً بالإضافة إلى العديد من الفصول في كتب عمليــة محكمة، أيضاً قام الدكتور جوزيف بمراجعة ما يزيد عن ســتة وعشــرين كتاباً باللغتين الإنجليزية والفرنســية، فضلاً عن المشاركة بأوراق علمية في العديد من المؤتمرات. هذا ويحمل الدكتور جبرا Jabbra عضوية خمس عشرة جمعية مهنية.

نانســي دابليـو. جبـرا Nancy W. Jabbra: متخصصــة فــي الإنثربولوجيــا وتعمل أســتاذة ورئيسة لدراسات المرأة في جامعة لويولا ماريماونت في لوس أنجلوس بكاليفورنيا. قبل انتقالها إلى لويولا ماريماونت، عملت الدكتورة نانسي أستاذاً مشاركاً للإنثربولوجيا الاجتماعية في قسم علم الاجتماع والإنثربولوجيا الاجتماعية في جامعة دالهاوس Dalhousie في هاليفاكس في ولاية نوفا سكوتيا في كندا. أيضاً عملت في نفس الجامعة مديرة لبرنامج دراسات التنمية الدولية ومركز الدراسات المشتركة، كما عملت رئيساً للجمعية الكندية للدراسات العرقية.

قامت الدكتورة نانســي بتأليف وبالاشتراك في تأليف العديد من الأعمال العلمية حول الفروق بين الجنســين في لبنان وغيرها من دول الشــرق الأوسط، وحول الفروق بين الجنســين والتطور والجماعات العرقية في كندا والولايات المتحدة. بالإضافة إلى السياسة والحكومة وشئون البيئة في لبنان.

لوندلوزا إل. لوفونو Londoloza L. Luvuno: كبير المحاضرين في قسم إدارة الأعمال العامة في جامعة فري ســتيت في جنوب أفريقيا. ولد لوندلوزا في كوماكالا وهي منطقة ريفية قريبة من ســتوترهم في شــرق إقليم كايب. حصل على شــهادة البكالوريوس من جامعة غرب كايب وأكمل الماجستير والدكتوراه في جامعة فري ستيت فــي مجال إدارة الأعمــال العامة نتيجة لحصوله على منحة أندرو ميلون الدراســية.

بعـد ذلك قام بالتدريس وأيضاً حاضر في مجال الإدارة العامة وإدارة الأعمال العامة لمدة أحد عشـر عاماً، قدم خلالها أوراق عمل في مؤتمرات في كل من اليونان وتركيا وميامي والولايات المتحدة وسيول في كوريا الجنوبية.

تخصـص الدكتـور لوفونو Luvuno فـي تقنيات إدارة القطاع العـام مثل تقنية المعلومـات، وتحليل النظـم، والإدارة بالنتائج، وإدارة الأعمال العامة الإسـتراتيجية، وتحليـل المنفعة الاجتماعية، وإدارة خدمات الجودة، وإدارة المشـاريع العامة، وأنظمة برامج الموازنة، وتحسـين أداء التكاليف، وتحليل أعبـاء العمل، وإدارة الوقت، وأنظمة إدارة الأداء، وإدارة الأعمال العامة التنفيذية (إدارة الدولة والبلديات)، وتحليل وتطوير المنظمة، وإدارة السياسة العامة، والثقافة الإدارية، ومناهج البحث، وتدريب المدربين.

ستيفن كي. ما Stephen K. Ma: أستاذ العلوم السياسية و مدير معهد القيادة التنفيذيـة فـي جامعة كاليفورنيا الحكومية في لوس أنجلوس. ألف الدكتور سـتيفن "الإصـلاح الإداري في الصين بعد ماو: الكفاءة أوالأخـلاق؟" (مطبوعات الجامعة بأمريكا ١٩٩٦) كما ألف كتابـاً باللغة الصينية حول الخدمة المدنية الأمريكية وميثاق أخلاقيـات المهنة (مطبوعات الجامعـة ١٩٩٩). أيضاً فقد تم نشـر أبحاث الدكتور سـتيفن العلمية في مجلات علمية معتبرة مثل شـئون الباسـيفيك، البحث الآسيوي، مجلة الصين المعاصرة، الإدارة العامة الصينية، مجلة العلوم السياسية الآسيوية، المجلة الدولية للإدارة العامة، ومجلة مراجعة دراسـات السياسـات. كما أسـهم في تأليف الكتـاب المرجعي في التنمية الاقتصادية في العـام (١٩٩٨)، وكتاب الإصلاح الإداري وتنميـة الاقتصـاد الوطني في العام (٢٠٠٠)، بالإضافة إلى كتاب أين يعيش الفسـاد (عام ٢٠٠١).

جورج نيف Jorge Nef: أسـتاذ الدراسات الكاريبية واللاتينية والعلوم السياسية بجامعة جنوب فلوريدا في مدينة تامبا. كان أسـتاذاً للسياسـات ودراسـات التنمية الدولية والإرشـاد الزراعي الريفي في جامعة جويلـف Guelph في كندا. تخرج في جامعة شيلي بدرجة الدكتوراه في العلوم السياسية، ومنذ ذلك الحين وهو يعمل أستاذاً زائـراً في العديد من الجامعات والمعاهد الكندية والدولية. تتركز أعماله العلمية في مجـالات التنمية، والديمقراطية والإصلاح الإداري والعلاقات الدولية والتقنية والأمن الغذائي والأخلاق والعنف وحقوق الإنسان. عمل أيضاً نائباً لرئيس كلية شيلي للإدارة العامة، كما عمل رئيسـاً للجمعية الكندية للدراسات الكاريبية واللاتينية. وقد حصل على العديد من الجوائز نظير تميزه في التدريس.

قام الدكتور نيف بتأليف ما يربو على الاثنى عشر كتاباً ودراسة علمية وقام بتحرير العديد من الكتب، كما زادت إسهاماته عن المائة مقال نشرت جميعها في مجلات وكتب علمية محكمة وفي العديد من الدوريات المحلية والدولية. كما صدر له في عام ١٩٩٩ كتاب بعنوان "الأمن ومواطن الضعف المتبادلة". سبق للدكتور نيف العمل مع وكالات التنمية الوطنية والدولية في أمريكا اللاتينية وفي الباسيفيك. كما عمل عميداً لكلية الحكومة والإدارة العامة والعلوم السياسية في جامعة شيلي وهو يعمل حالياً مديراً لدراسات أمريكا اللاتينية والدراسات الكاريبية واللاتينية في جامعة جنوب فلوريدا.

باميديل أولويو Bamidele Olowu: تلقى تعليمه في جامعة إبدان واليفي Ibadan and Ile-Ife في نيجيريا خلال أعوام (١٩٧١-١٩٧٩)، وفي جامعة بيرمنجهام في إنجلترا في العام ١٩٧٨، كما حصل على درجة ما بعد الدكتوراه في جامعة إنديانا بولاية إنديانا في الولايات المتحدة خلال أعوام (١٩٨٥-١٩٨٧).

عمل باميديل أستاذاً ورئيساً لقسم الحكومة المحلية والإدارة العامة في جامعة أوبافيمي اولواو في مدينة اليفي في الفترة من ١٩٩١ إلى ١٩٩٦. كما عمل مديراً للبحوث في الهيئة الوطنية للعلاقات الحكومية وبناء القدرات والحكومة الفيدرالية في نيجيريا خلال الفترة (١٩٩٢-١٩٩٣) وعمل مستشاراً لشئون الرئاسة والحكومة لصالح الهيئة الاقتصادية لشئون أفريقيا في الأمم المتحدة في مدينة أديس أبابا في أثيوبيا خلال الفترة (١٩٩٥-١٩٩٨). أيضاً قدم العديد من البحوث في مجالات الحوكمة، والتحول إلى الديمقراطية، وبرامج السياسات العامة خلال (٢٠٠١-٢٠٠٤) لصالح معهد الدراسات الاجتماعية في مدينة لاهاي بهولندا. ويتمتع الدكتور باميديل بعضوية مجلس إدارة المركز الأوروبي لتنمية السياسات والإدارة في مدينة ماسترنيخت في هولندا منذ العام (١٩٩٩ وحتى الآن).

وهو أيضاً عضو في لجنة التقييم ومركز الدراسات الإفريقية وجامعة ليدن في هولندا (٢٠٠٤)، كما أنه عضو استشاري في هيئات تحرير العديد من الدوريات مثل الدراسات الإدارية الأفريقية التي تصدر في مدنية طنجة بالمغرب.

تضمنت منشوراته السابقة المؤلفات التالية: "فشل الدولة المركزية" بالاشتراك مع فونتسش (١٩٩٠ وست فيو برس). وكتاب "الحوكمة الوطنية في نيجيريا" (حرره جون ايرو عام ١٩٩٧)، وكتاب "المفهوم الأفريقي للحوكمة" (بمشاركة هيون و أوكوث أوجندو، ترنتون للنشر، ٢٠٠٠). وكتاب "نحو حوكمة وسياسة عامة أفضل" (حرره بمشاركة

إس. ساكو، كوماريان للنشر، ٢٠٠٢)، وكتاب "الحوكمة المحلية في أفريقيا وتحديات الديمقراطية واللامركزية" (بالاشتراك مع فونتش، لين رينر للنشر، ٢٠٠٤).

قام الدكتور أولويو بنشر ما يزيد عن المائة مقال في مجلات وكتب محكمة. كما عمل محرراً في المجلة الفصلية للإدارة في اليفي بنيجيريا خلال الفترة من (١٩٨٨ إلى ١٩٩٢)، ومحرراً مشاركاً في مجلة التخطيط والإدارة في عام ١٩٨٧ في عددها الخاص حول الحكومة المحلية في أفريقيا. كما اشترك مع أو. بي. دويفيدي عام ١٩٨٨ في تحرير العدد الخاص حول الأخلاق في الخدمة العامة في المجلة الدولية للعلوم السياسية. كما أسهم في تحرير عدد خاص مع باول سموك في عام ١٩٩٢ بعنوان نجاحات الحكومة المحلية في أفريقيا لصالح مجلة الإدارة العامة والتنمية. وقام بتحرير العدد الخاص من مجلة تنمية أفريقيا في العام (٢٠٠٢) حول إدارة الأعمال العامة الحديثة في أفريقيا.

إيجيفيومو إلوهو أوتوبو Ejeviome Eloho Otobo: رئيس وحدة تحليل السياسات والرقابة في مكتب المستشار الخاص لشئون أفريقيا في المركز الرئيسي للأمم المتحدة في مدينة نيويورك. تتمثل اهتمامات أوتوبو البحثية في مجالات عدة منها علاقة القطاع الخاص بالحكومة وإدارة الأعمال العامة والإصلاح المؤسسي والحوكمة الاقتصادية وحوكمة الشركات. وقد ظهر له مؤخراً فصول في العديد من الكتب ومنها كتاب "التنمية الأفريقية وإستراتيجيات الحوكمة في القرن الحادي والعشرين" والمنشور في لندن (زد للنشر، لندن ٢٠٠٣)، وكذلك كتاب "نحو حوكمة وسياسة عامة أفضل: بناء الطاقات وتحديث الديمقراطية في أفريقيا (كوماريان للنشر ٢٠٠٢). أيضاً له فصول في كتاب الإدارة العامة في إفريقيا: دراسات لقضايا أساسية في دول مختارة (وست فيو للنشر ١٩٩٩). إضافة إلى قيامه بنشر العديد من المقالات في مجلات علمية محكمة ونشرات السياسات المختلفة، وفي عام ٢٠٠١ كان أحد المساهمين في تقرير البنوك عن التنمية الأفريقية والمخصص لمناقشة محور تعزيز الحوكمة الجيدة في أفريقيا.

لينتون روبنز Lynton Robins: منسق السياسات العامة وزميل الجمعية السياسية في جامعة مونتفورت في المملكة المتحدة. كان أحد أساتذة منظمة فيربريدج غير الربحية لمساعدة ذوي الاحتياجات الخاصة، وأكمل درجة الدكتوراه في جامعة ساوث هامبتون في المملكة المتحدة. وهو أيضاً محرر سابق لمجلة "حديث السياسة" والصادرة عن جمعية السياسة. وتضم مؤلفاته: السياسة البريطانية المعاصرة

(بالجراف ماكميلان للنشر)، السياسة البريطانية منذ زمن الحرب (ماكميلان) وجدل حــول السياســة البريطانية في الوقت الراهن (مطابع جامعة مانشســتر)، والحوكمة في المملكة المتحدة (ماكميلان للنشــر)، الأنظمة الحزبية المتغيرة في بريطانيا (مطابع جامعة ليســتر)، والسياسة العامة في عهد ثاتشر (ماكميلان للنشر)، ومقدمة في علم السياســة (لونج مان للنشــر)، والمنهج الأمريكي (لونج مان)، ومؤسسات السياسة في بريطانيا (لونج مان). ويشترك الدكتور لينتون مع الدكتور جرينوود في الإشراف على مشــروع IASIA والتي تشكل مجموعة عمل تقوم بنشــر العديد من الدراسات حول تعليم الإدارة العامة حول العالم.

فلاديمير آي. شاير Vladimir I. Sheir: مدير لمركز تدريب القيادة في أكاديمية الاقتصــاد القومي التابعة لحكومة روســيا الاتحادية في مدينة موســكو. تقلد خلال مســيرته الوظيفية العديد من المناصب ســواء بالانتســاب أو كعضو مستقل بصفته باحثــاً واستشــارياً ومعلماً ومديراً في المؤسســات والهيئــات الحكومية داخل وخارج روسيا. تضم أعماله العلمية أكثر من ستين مقالاً وثمانية كتب حول حوكمة الشركات والخصخصة الإدارية وإصلاحات السوق ودائرة الموظفين. وكان قد حصل على درجة الدكتوراه في عام ١٩٦٧ من معهد الكمبيوتر والميكانيكا الدقيقة في موســكو، وحصل على البكالوريوس في العلوم من جامعة باشكيرسكي الحكومية في مدينة يوفا.

أناتولــي زوبليف Anatoly Zhuplev: أســتاذ إدارة الأعمــال الدولية في جامعة لويولا ماريماونت في مدينة لوس أنجلوس. قام بالتدريس لمدة عشر سنوات في معهد موســكو للإدارة، ثم في معهد التدريب المتقدم في الهيئة العامة للطباعة والنشــر في موسكو. كما قام بالتدريس في بون بألمانيا، ثم في جامعة نورث إيسترن في بوسطن. تركز المؤلفات والمقالات التي قام بنشرها حول إدارة الأعمال الدولية، التجارة الدولية، الإدارة الدولية، حوكمة الشــركات، والتي نشــرت في كل من الولايات المتحدة وأوروبا الغربية بالإضافة إلى روسيا وجمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق. وقد حصل على درجة الدكتوراه من معهد موســكو للإدارة في روســيا عام ١٩٨١م، وحصل على درجة البكالوريوس من معهد موسكو للاقتصاد والهندسة في عام ١٩٧٤م.

مقدمة

العولمة في عالمنا: تحديات موجهة للثقافة الإدارية

جوزيف ج. جبرا وأو. بي. دويفيدي
Joseph G. Jabbra and O. P. Dwivedi

١. العولمة: مقدمة

تعكــس العولمة حالة من الاعتماد المتبادل بين الدول فــي مختلف أنحاء العالم، إذ تُبرز لنا كيف أن الأحداث والقضايا والتحديات التي تجري في جزء ما من عالمنا تؤثر فــي بقية أجزائه. وعلى العكس من المفهوم الســائد والقائــل بحداثة العولمة، إلا أنها ليســت مسألة حادثة. إذ تعود الموجة الأولى للعولمة إلى عصر الإمبراطورية الرومانية حيث انتشرت بعد ذلك فيما يعرف الآن بالشرق الأوسط. وانطلقت الموجة الثانية من العولمة في عام ١٨٧٠م في عصر الإمبراطورية البريطانية، وانتهت بحصول الهند على استقلالها في عام ١٩٤٧م، وذلك على الرغم من اعتقاد بعض المؤرخين بأن نهاية هذه الموجة تعود إلى فترة نشــوب الحرب العالميــة الأولى (Baldwin and martin 1999). أمــا الموجة الثالثة من العولمة فربمــا تعود بداياتها إلى ما بعــد نهاية الحرب العالمية الثانيــة، ومن المؤكــد أن هذه الموجة حصلت على زخمها الحقيقــي مع انهيار الاتحاد الســوفيتي بنهاية الثمانينيات، ومع نهاية حقبة الحرب الباردة وبروز الولايات المتحدة باعتبارها قوة مسيطرة. ومنذ تسعينيات القرن المنصرم والعالم يعيش مرحلة القطب الأحادي من الموجة الثالثة للعولمة (Miloanovic 1999).

ثمة خصائص مهمة ومشــتركة ميزت العولمة في عصــر الإمبراطوريتين الرومانية والبريطانية، لعل أهمها وجود مجتمعات تتحدث لغات مختلفة، تضم العديد من الأعراق والأجناس، وتعتنق عدداً من الديانات، وتعكس أنظمة ثقافية واقتصادية عديدة، فضلاً عن التجارة الحرة وتبادل الســلع والخدمات. وارتبطــت هذه الخصائص وعلى نحو معقــد بتلك القوة المهيمنة وامتثلت لتوجيهاتها وظلــت كذلك لفترة طويلة على الأقل. وقد سُــلط الضوء على ملامح العولمة المشتركة في ظل القوة المهيمنة للولايات المتحدة وخاصة في فترة التسعينيات، وقد صاحب ذلك أيضاً تركيز خاص على أهمية التقنية والتجارة والاســتثمار والأســواق الجديدة والمربحة، بالإضافة إلى التركيز على أهمية الخبرات الأمريكية الإدارية والإســتراتيجية الحادة والمبدعة في نفس الوقت. وعلاوة على ذلك فقد أوجدت العولمة انقســاماً حاداً بــين مؤيديها والمناهضين لها. فكما أن العولمة تعني أشــياء متباينــة لمؤيديها ومناهضيها، فهي أيضاً تثير جدلاً واســعاً حول تأثيرها والذي اتسم حيناً بالشحن العاطفي، وحيناً آخر يأخذ شكل السجال الفكري. ونحــاول في هذا الفصل التمهيــدي إلى التوصل إلى تعريف وظيفــي للعولمة، بهدف تقديم وصف مختصر للمواقف التي تبناها المؤيدون والمعارضون للعولمة، بالإضافة إلى تضمين الكتاب بملخص لكل استنتاجاتنا، فضلاً عن خاتمة تلخص ما تم التوصل إليه من نتائج والإشارة إلى مجالات البحث الجديدة والمهمة والتي تتسم بالتحدي.

تعريف:

ما من تعريف يفي العولمة حقها (للمزيد من التعريفات انظر Kiggundu 2002 : 3-6). إلا أنه يمكننا أن نضع هنا تعريفاً محدداً لها، بحيث يساعدنا على فهم القوى الناتجة عنها وتأثير تلك القوى على الثقافة الإدارية. لذا فقد جرى تعريف العولمة على أنها عملية متكاملة تدفع العالم بشكل متزايد نحو درجة أكبر من الاعتماد المتبادل وإطلاق العنان للتغييرات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والأيدلوجية والتقنية حال تصادمها. وعلى هذا الأساس تتباين تفسيرات علماء وممارسي الإدارة العامة في مختلف أنحاء العالم لتلك التغييرات.

مؤيدو العولمة:

يؤمن توماس فريدمان Thomas Friedman (٢٠٠٠) في كتابه (اللكزس وشجرة الزيتون: فهم العولمة) بحتمية العولمة وبأنها ما جاءت إلا لتبقى. فهو يرى أن العولمة تمنح "الأفراد والشركات والدول القومية القدرة على الوصول لمختلف دول العالم بشكل أسرع وبصورة أعمق وبتكلفة أقل من ذي قبل"، كما أنها من الناحية الأخرى تمكن "العالم من الوصول إلى الأفراد والشركات والدول القومية بشكل أسرع وبصورة أعمق وبتكلفة أقل من ذي قبل". (ص ١٤٥-١٤٦). ويتفق أغلب مؤيدي العولمة في إيمانهم الراسخ بأن العولمة سواء كانت حديثة أم قديمة أم ظاهرة مألوفة تقدم فوائد إيجابية لكل أولئك الذين لديهم الاستعداد لقبولها وخوض غمارها. ويشير روبرت شافير Robert K. Schaeffer (٢٠٠٣: ٢-٣) في كتابه "فهم العولمة" والذي يعكس ظهور حالة من الإجماع بين مؤيدي العولمة إلى خمس مزايا تطويرية تحدثها العولمة، تتمثل في:

- النمو المتزايد في الاستثمار ورأس المال والخدمات المالية.
- التوسع في التجارة الحرة والإنتاج كما يحدث مع الشركات التجارية التي تنقل مراكزها الإنتاجية حول العالم إلى تلك المواقع التي يمكن أن تحقق لها ميزة تنافسية.
- الثورة التقنية والتي ما فتئت تقرب بين أجزاء العالم وتعطي العولمة زخماً لا يتوقف.
- السعي الدؤوب نحو تفعيل العملية الديمقراطية والتي سبق لها وأن أسهمت في التعجيل بسقوط الشيوعية والدكتاتوريات الأخرى في العالم.

وهكذا يتضح أن مؤيدي العولمة يؤمنون بأن العالم برمته (الجنوب والشمال)* يرحب بالعولمة ويرون أنها الحل لبعض من مشكلاتهم الملحة، بداية من توفير المزيد من فرص العمل وانتهاءً برفع مستوى المعيشة، ومن عالم منقسم على نفسه إلى آخر تعاوني، ومن عالــم فقير إلى آخر ثري (Gilpin 2001:170). هذا بالإضافة إلى أن مؤيدي العولمة يحاولون إثبات أن العولمة قد تسبب في بدايتها بعضاً من الفوضى والاضطراب ولكنها تنجــح في النهاية نجاحاً مبهــراً (Schaeffer 2003:7). ليس هذا فحســب بل إنهم يدعون بأن لدى المســئولين في الأمم المتحدة قناعات بأن العولمة قد شــرعت في فتح أبواب الفرص لسكان هذه القرية العالمية (United Nation Development Program Report 1999: 341).

مناهضو العولمة:

بالرغم من الفوائد الحقيقية للعولمة وقدرتها على تحســين وضع البشــرية، إلا أن هناك الكثير من الأصوات التي تعالت لمناهضتها. فنجد أن بعض القادة البارزين في العالم يعبرون، أحياناً، عن شــكوكهم حول الفوائد المحتملة والفعلية للعولمة. ومن ذلك ما رصــده هانز دي أورفيلي Hans d'Orville (١٩٩٢) فــي كتابه "البحث عن نظام عالمي: مشاكل الصراع من أجل البقاء" حيث وضع قائمة لعدد من القادة البارزين مثل البابا يوحنا الثاني ونيلســون مانديلا وميخائيل جورباتشوف والذين عززت تساؤلاتهم حول الأســس الأخلاقية والأدبية التي تســتند إليها العولمة مــن معارضة المتظاهرين ضدها في كل من سياتل وواشنطن وجوتنبيرغ وجنوة. علاوة على ذلك، يشكل العمال غير المهرة وأعضاء الاتحادات التجارية في القســم الشمالي من الكرة الأرضية جبهة معارضــة للعولمة نتيجة لأن التقنيــة والتي تعتبر المحرك الأساســي للعولمة زادت من صعوبة حصولهم على وظائف خصوصاً في فترات الركود الاقتصادي. ذلك بالإضافة إلى أن تطور التقنية ووســائل الاتصــال والنقل جعل الاتحــادات التجارية في الدول الصناعية تخشى هي الأخرى فقدان أعضائها لوظائفهم بسبب العمالة الرخيصة التي تتوافر لدى تلك الاقتصاديات الصاعدة والتي تســهل للشركات العالمية نقل مصانعها ووســائل إنتاجها إليها. بل إن الاتحادات التجارية تخشى أن تتسبب العولمة في ظهور تجــارة متحررة وقوانين هجرة متســاهلة، وأن تتضرر عضوية تلك الاتحادات بشــكل

* يشــار في الأدبيات المختلفة للتنمية بأن العالم المتقدم هو ما يطلق عليه دول الشــمال، بينما يمثل العالم النامي بقية بلدان العالم أو ما يطلق عليها دول الجنوب. والواقع أن هذا التقســيم بين الدول المتقدمة والدول النامية يعكس تحيزاً طبقياً من قبل واضعي تلك التصنيفات (المترجم).

واضح إثر تنافسها مع العمالة الأجنبية الرخيصة والقادمة، دون عناء، من دول الجنوب إلى الدول الصناعية في الشمال، وأن العمالة الرخيصة والمنافسة العالمية ربما أديا إلى تسريح العمالة أو تخفيض أجور العمالة لديهم (Kiggundu 2002: 13-14).

وللأسباب نفسها ينهض المزارعون في البلاد الصناعية لمعارضة العولمة. فنجد أن الحكومات في كل من الولايات المتحدة وكندا وأوربا الغربية واليابان تقدم دعماً إلى المزارعين بما يعادل بليون دولار يومياً، وهو ما جعل منظمة التجارة العالمية تطالب بإلغاء هذه المعونات والسماح باستيراد المنتجات الأساسية الزراعية إلى البلاد الصناعية من دول العالم الثالث والرابع.* على الجانب الآخر، ترى الدول في الجنوب بأن الدعم اللامحدود الذي يتلقاه المزارعون في الدول الصناعية من قبل حكوماتهم يجُهز على أية ميزة تنافسية لمزارعي دول الجنوب مما يسهم في تعزيز حالة الفقر المدقع التي يعيشها مواطنوها. ووفقاً لما أشار إليه (Kiggundu 2002:14) فإن المزارعين في الدول الصناعية يعمدون إلى ممارسة أساليب ضغط قوية على حكوماتهم للحيلولة دون تعليق المعونات التي يتلقونها، والتي تمنحهم ميزة تنافسية في الأسواق العالمية.

لقد هاجم المهتمون بشئون البيئة العولمة وذلك لأنهم يرون أنها ستهدد النظام البيئي لكوكبنا في نهاية المطاف. فهم يرون أن العالم يعاني حالياً من تحديات بيئية مهمة مثل ارتفاع حرارة الأرض وتلوث الهواء والماء والأمطار الحمضية، بالإضافة إلى عدم المساواة الاجتماعية تلك التي فرضت اهتماماً دولياً جاداً بضرورة استمرار الحياة على كوكبنا وبقاء العنصر البشري (أريجي Arrighi 2000:129). ويرى نقاد أخرون عدم حتمية العولمة - كما يصفها فريدمان (Friedman 2000) وجريدر (Greider 1997) - لأن القوى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والمالية التي تفرزها من شأنها إحداث فوضى في النظام العالمي وإخفاق الأنظمة القومية. وقد حذرنا جورج سوروس George Soros - الخبير المالي الدولي المؤثر- من الإفراط في تبني العولمة بدون ضوابط، كما أن انهيار اقتصاديات تايلاند وروسيا وأندونيسيا والمكسيك خلال فترة التسعينيات مثل تهديداً خطيراً لحيوية النظام الاقتصادي الدولي (شافير Schaeffer 2003:12).

* هناك تقسيم كلاسيكي ساد خلال فترة الحرب الباردة، تم بمقتضاه تقسيم العالم إلى ثلاثة عوالم. الأول يشير إلى الولايات المتحدة الأمريكية والغرب الأوروبي واليابان، والثاني يشير إلى ما كان يسمى بالاتحاد السوفيتي والكتلة الشرقية، أما العالم الثالث فيشير إلى البلدان النامية. وإذا كان التقسيم السابق يستند إلى اعتبارات تكنولوجية، فقد أصبح الآن يستند إلى مستويات الدخول وإشباع الاحتياجات الأساسية الأمر الذي اوجد تقسيمات إضافية (المترجم).

وينضم إلى صف المعارضين للعولمة عدد كبير من دول العالم الثالث والرابع. فهذه الدول دول فقيرة، ذات بنية تحتية ضعيفة ومؤسسات مالية واهية، فهي تفتقر إلى رأس المال، بالإضافة إلى أنها تشعر بالضعف وعدم القدرة على المشاركة الفاعلة في عملية العولمة. كل تلك المعوقات ضاعفت من شعور تلك الدول بالتهميش على صعيد المسرح الدولي وزادت من فقرها. إضافة إلى تخوف مواطني تلك الدول من أن التقاليد والممارسات التي أبقت على ترابطهم سوف يُماط اللثام عنها بل وربما أدت العولمة وضغوطها القاسية نحو النمذجة والتجانس* إلى اجتثاثها في النهاية. وفي واقع الأمر فإن أكثر النقاد قسوة كان ذلك الذي يهاجم الآثار السلبية الناتجة عن الدعوة للتجانس محاولاً إثبات أن العولمة وأدواتها تعطل حياة الأسرة والقبيلة والتقاليد والمجتمعات المحلية والممارسات اللغوية والحياة الثقافية بالإضافة إلى استبعاد عنصري الاختيار والتنوع، وتضع محل كل ذلك الاحتكارية الجشعة (Schaeffer 2003:11). ولعل أسوأ المخاوف لديهم يتمثل في أن العولمة ربما لم تكن مفيدة لأعداد كبيرة من أولئك الذي يعيشون في تلك البلدان الفقيرة، ولأنها وفي الوقت نفسه تتسبب في فقدانهم للروابط الأصيلة التي كانت تجمعهم وللتقاليد الثقافية التي تمنحهم القوة والسكينة وتخفف من وطأة الفقر عليهم. إضافة إلى ذلك، يخشى معارضو العولمة من أنها تستنفد الموارد الطبيعية لديهم أياً كان حجمها لصالح قوى اقتصادية وشركات خارجية، ويرون أنها لا تعود بالفائدة على أغلب المواطنين في تلك الدول، وإنما تقتصر الفائدة على النخبة من السكان المحليين والذين غالباً ما يودعون الأرباح التي يحققونها في بنك سويس (Suisse Bank) دون أن تعود على السكان الأصليين بأي نفع.

و يضيف روبرت ك. شافير (٢٠٠٣ :٢-٤) ثلاثة انتقادات أخرى للعولمة: أولها أن أنصار المرأة يقولون إن العولمة عبر ظهور الجيوب الصناعية وصناعة السياحة والخدمات الأخرى وانتقال العمال والجنود على مستوى العالم قد أسهم بشكل كبير في استغلال المرأة جنسياً و(ظهور ما يسمى بمعامل السخرة). ثانيها أن الاتفاقيات العالمية والإقليمية الناجمة عن العولمة أدت بدرجة كبيرة إلى انحسار السيادة للدولة القومية وأثرت سلبياً على الدول الفقيرة في الجنوب. وآخر هذه الانتقادات أن قوى العولمة استمرت في تشكيل مجموعات حديثة من الشعوب والقوى الوطنية والإقليمية والدينية مما تسبب في استخدام غير مبرر للعنف وحدوث المجاعات وحالات الحرمان التي كان من الممكن تفاديها.

* تسعى العولمة وفق مبادئها إلى تجنيس العالم وفق ثقافة واحدة وأيديولوجية وحيدة هي ما يطلق عليها بأيديولوجية السوق (المترجم).

منهج الوسطية:

انطلاقاً من قراءتنا عن العولمة فقد توصلنا إلى نتيجة مفادها أن تبني منهج الوسطية بغرض فهم التأثير المعقد للعولمة أكثر فائدة من تبني أي من الموقفين المتناقضين لكل من مؤيدي العولمة ومناهضيها. فنجد أن جون إف. هيلويل John F. Helliwell (2002: 77) يحذر من حمى المبالغة بفوائد العولمة المحتملة، في الوقت الذي يؤكد فيه على بعض الفوائد الحقيقية التي يمكن استخلاصها من العولمة. وبينما يؤكد دون كالب Do Kalb على أن العولمة ربما تحقق المكاسب لبعض الناس، إلا أنه يحذرنا من تحويل العولمة إلى ما يسمى بالتعولم والتي تشكل أيديولوجية الليبراليين الجدد والتي "تدعو إلى الحقيقة المطلقة والرغبة في تحقيق نظام الرأسمالية الشمولية غير المقننة" (كالب Do Kalb 2000: 4). هذا ما حدا بكيجوندو (٢٠٠٢ :١٨-٢٣) وسوروس (١٩٩٨ :٦٩-٩٧) إلى الجزم بضرورة العمل الحثيث نحو بذل جهود مشتركة بين المراكز الغنية في الشمال ودول المحيط في الجنوب بغرض تحقيق التوازن بين الموارد المتاحة والضرورية لتعزيز العولمة والفوائد المرجوة منها، بدون إلحاق الضرر بمقدرات السكان الأصليين وبالتقاليد التي توثق الصلة بين المجتمعات. ولن تتحقق الشرعية للعولمة ولن تبدأ في تحقيق عوائد مجزية لكل من دول المركز ودول المحيط إلا من خلال بذل مجهود حقيقي للوصول إلى ذلك المستوى من التوازن. وبدون ذلك التوازن، فإن العولمة سوف يكون مصيرها الفشل وسوف تُزيد من تعقيد العلاقات الواهية والمتوترة بالفعل بين الدول الغنية والدول الفقيرة.

العولمة والحوكمة:

إن قوى العولمة والآثار المترتبة تنبع من الأنظمة الحكومية وتتضارب معها سواء كانت هذه الأنظمة دولية أو وطنية. وعلاوة على ذلك فإنه من المحتمل أن تستفيد هذه الأنظمة من العولمة بشكل أكبر إذا كانت تتمتع بنظام حكم فاعل. وبالرغم من أن مفهوم الحوكمة يصعب تعريفه، مثله في ذلك مثل مفهوم العولمة، إلا أنه يمكن لنا أن نشير إلى عدد من المقومات الأساسية التي توضح مفهوم الحوكمة وتحدد أيضاً مدى فاعليته مثل القيم والمؤسسات والقوانين والسياسات، والتي يستخدمها المجتمع في حكمه لذاته وإدارة علاقاته مع المجتمع المدني والقطاع الخاص وغيرها من المجتمعات.

وبهذا فإن الحوكمة تعني «الإطار العام للأحكام والمؤسسات والممارسات التي تضع الحدود وتوفر الحافز للأفراد والمنظمات والشركات التجارية» (شيما Cheema 2000 :6-7). وعلى هـذا النحو فإن "العولمة تحتـاج إلى حوكمة جيدة. فالدولة وحدها هي التي بإمكانها توفيـر القيادة الضرورية للحوكمة الجيـدة. ولذا فإن هناك ارتباطاً وثيقاً بين كل من العولمـة والحوكمة والدولة (Kiggundu 2002: 29). ومـن هذا المنطلق يمكن اعتبار العولمة قوة إيجابية في بناء الوطن وفي ضمان الاحتكام إلى الكفاءة والفاعلية والمحاسبة في العمليات الحكومية والإدارية. إضافة إلى ذلك فالعولمة من شأنها أن تسهم بشكل كبيـر في بناء الحوكمة الجيدة من خلال ممارسـتها الضغـط على الحكومة الوطنية لإعادة النظر وتقييم وتصحيح الخلل في وظيفتها والذي يهدد أساسيات نظم الحوكمة الحاليـة لديها ويهدد قدرتها على بناء نظام فاعل. ووفقاً لما أشـار إليه (Kiggundu 2002: 32) فإن التفاعل بين العولمة والحوكمة الجيدة من شأنه إذا ما تم إدارته بشكل مناسـب أن يصبح عملية تحويلية تحقق الاسـتقرار في دول العالم وذلك عبر التأكيد على الأمن العام والإدارة الاقتصادية والإدارة العامة وأيضاً عبر إيجاد نظام مشـترك من القيم التي تنشأ عن التفاعل بين المؤسسات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص، بالإضافة إلى القدرة على تطوير مجتمع مدني، داخل إطار قومي، تحكمه مؤسسـات وممارسات ديمقراطية.

التحديات التي تواجه عولمة العالم من حولنا:

تختلـف العولمة في القرن الواحد والعشـرين نوعاً ما عن الحكـم البريطاني إبان الموجة الثانية من العولمة والذي كان مدعاة لفخر البريطانيين بأن إمبراطوريتهم كانت أفضـل ما وُجد للأمن والأمان العالمي. ولكن يظل النفوذ السياسـي المدعوم بالتقنية والثـروة الاقتصادية وثبات القاعدة الديمغرافية هو الأسـاس الذي يصنع قوة العولمة التي تشـمل جميع فئات العالم. وبناءً على ما تم مناقشـته في السـابق، فإننا سوف نتناول بالدراسة التحديات التي أوجدتها الموجة الثالثة من العولمة.

الأمركة كثقافة عالمية مهيمنة:

على الرغم من نشأة ثقافة ذات قوة مهيمنة عُرفت أحياناً بـ «أمركة قريتنا العالمية»، وذلك من خلال سلاسل المطاعم مثل ماكدونالدز وبرجر كنج، وأفلام هوليود، والموسيقى، وجينز ليفايز، إلا أن الشركة الأمريكية، وتقنية المعلومات وهيمنة الاكتشافات والبحوث

العلميـــة، كل ذلك أنتجته الولايات المتحدة أو كانت ســـبباً فيـــه. وبالرغم من التبادل الثقافي الغامر، إلا أن الناس على اختلاف مشـــاربهم يســـعون جاهدين للحفاظ على تنـــوع أفكارهم وثقافاتهم ولغاتهم وعاداتهم وقيمهـــم ومعتقداتهم وطرق أدائهم للمهام بشـــكل مختلف. وتجدر الإشـــارة إلى أن تماثل الثقافة، بخلاف التكامل الاقتصادي، ليس بالشـــيء الجيد وذلـــك لأن الناس عندما يفقدون ثقافتهـــم فإنهم يفقدون كذلك هويتهـــم وتراثهم. ومن الأهمية بمكان أن يشـــجع الأمريكيـــون، بصفتهم قادة العالم، الوحـــدة في التنوع الثقافي. وعلاوة على ذلك فإن الاختبار الحاســـم في إثبات كونها قوة عالمية تفرض تحقيق العدالة الاجتماعية يتمثل في كيفية عملها للقضاء على الفقر على المســـتوى العالمـــي. وتاريخياً نعرف أن الموجة الثانية للعولمة تســـببت في إحداث قدر كبير من عدم المساواة في العالم (وذلك بسبب الاستعمار البريطاني خلال القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين). ومن الأمثلة الجلية على ذلك ما حدث في القرن التاســـع عشـــر من زيادة الثروة في أوروبا الغربية والذي قابله زيادة مطردة في معدل الفقر والحرمان في مســـتعمرات الملونين وخصوصاً الآســـيوية منها. فنجد أن الفقر وما صاحبه من مجاعة في الهند إبان الاســـتعمار البريطاني لها كان وليد السياسات الضريبيـــة الإمبريالية. ومن ثم تمثل التحدي الذي يواجـــه الولايات المتحدة والموجة الثالثة من العولمة في التوقع الذي يســـود العالم بأن الجميع ســـوف يتقاسم الثروة وأن المحرومين سوف يكونون محل رعاية خارج إطار الحدود الفعلية للولايات المتحدة.

الإدارة العامة الحديثة كنموذج عالمي:

انطلقـــت حركة إدارة الأعمـــال العامة الحديثة* في الغرب مـــع بداية الثمانينيات الميلادية بهدف حل المشكلات المالية التي أحدقت بتلك الحكومات، حيث بدت الأنماط المتعـــددة لدولة الرفاهيـــة مكلفة للغاية. وقـــد تم رفض اقتصاديـــات «كينز»** التي تأسســـت هذه الأنماط وفقاً لها نظراً لأن الساسة اضطروا إلى تحمل العجز المستمر فـــي الموازنة في ســـبيل تمويل البرامج الحكومية. كما كانـــت هناك ردود أفعال تجاه اتحادات النقابات العمالية وحالات الإضراب المتكررة والوقوع في براثن البيروقراطية

* قـــد يحدث خلط بين ترجمة عبـــارة New Public Administration والتي آثرت أن أورد ترجمتها علـــى النحو المعهود وهـــو "الإدارة العامة الحديثة" وبين عبـــارة New Public Management فقد ارتأيـــت أن أترجمها على النحو الذي وردت به في النـــص وهو "إدارة الأعمال العامة الحديثة"... المترجم.

** نسبة الى عالم الاقتصاد الأمريكي كينز.

المتشددة والناجمة عن الجمع بين الحكومات الضخمة والاتفاقيات الجماعية. وأخيراً فقد شهدت فترة الثمانينيات أيضاً ازدهار وانبعاث أيديولوجية المحافظين من جديد. فنلحظ أن وصول كل من مارجريت ثاتشر ورونالد ريغان إلى سدة الحكم في كل من بريطانيا والولايات المتحدة أعطى إدارة الأعمال العامة الحديثة دعماً قوياً من خلال التأكيد على نتائج الأداء الحكومي والاهتمام بالتكاليف بالإضافة إلى استخدام منهجيات القطاع الخاص لتعزيز واقعية العاملين (دويفيدي وكاو Dwivedi and Cow 1999:130). هذا النموذج يستند إلى افتراض مفاده أن التقليل من فرص عدم الكفاءة والفساد عن طريق حصر نطاق الأنشطة الحكومية في أضيق الحدود من شأنه أن يبرز فاعلية الحوكمة وشفافيتها وكفاءتها ومحاسبيتها. ولعل المنطق في ذلك يعود إلى أن انحسار الهياكل البيروقراطية يؤدي إلى التقليل من المشاكل الناتجة عنها. لذا نجد أن هناك تركيزاً كبيراً على معيار الموضوعية لكل من المسئولية والمحاسبة مصحوباً باعتماد مطلق على الهياكل والعمليات والإجراءات، مع تجاهل تام للبُعد الذاتي أو الأخلاقي. لذا فإن هناك إصراراً على حث الدول النامية على تبني إدارة ونظام حكم أكثر انفتاحاً على السوق. ومن ثم يُوصَى بإدارة الأعمال العامة الحديثة، والتي تأتي في إطار إدارة تنفيذ التطوير*، كعلاج ناجع لكافة المشكلات نظراً لأن إدارة التطوير يُنظر إليها على أنها جزء من المشكلة لا جزء من الحل. وبناءً على ذلك تم ربط المساعدات الدولية بقبول الدول النامية بهذه الوصفة والتي تتضمن التقليل من البيروقراطية وإلغاء الدعم والتخلي عن سياسات الحماية وقبول خفض قيمة العملات، فضلاً عن تغييرات أخرى في السياسات المالية والنقدية (Dwivedi 1994).

لا تزال حركة إدارة الأعمال العامة الحديثة تتمتع بالحياة على الأقل في الدول النامية. فنرى أن بعض الدول الآسيوية لا زالت تسعى جاهدة لتطبيق فلسفة إدارة الأعمال العامة الحديثة بالرغم من فقدان الحركة لقوتها في الغرب. فنجد في الصين مثلاً أن سياسة تقليص المؤسسات العامة كان أحد الأهداف الرئيسية في إصلاح القطاع العام في ١٩٩٨م من خلال إلغاء العديد من المناصب الإدارية العليا ومن خلال إطلاق برامج إعادة تدريب وتأهيل عدد من الكوادر، فضلاً عن حالات الدمج بين بعض الوزارات والشركات الحكومية. وعلى حد قول دريوري وتشان (Drewry and Chan 2001:) فإنه على الرغم من تنفيذ هذه الإصلاحات، إلا أنه لم يؤد إلى وجود حالة

* نظراً لأن مصطلحي Development Management و Development Administration تترجم إلى إدارة التطوير مع اختلاف دلالتيهما إلا أن المترجم عمد إلى استخدام إدارة تنفيذ التطوير للأولى بهدف التفريق بينهما في النص العربي.

بطالة واحدة وبالتالي لم يكن هناك أي تسريح حقيقي للعاملين، حيث سيجد أولئك المتأثرين بإعادة التنظيم تلك أنفسهم عاجلاً أم آجلاً في وظائف أخرى ممولة من قبل الحكومة (صـ ٤٦٦). وهنا مثال آخر من الهند حول سعي الدول النامية لتبني فلسفة إدارة الأعمال العامة الحديثة، حيث أجبر إضراب العمال والاستناد لدعاوي المصلحة العامة أمام القضاء كلاً من الحكومة الفيدرالية والحكومات القومية على التراجع عن عدد من الخطط المتعلقة بخصخصة الوحدات الصناعية في القطاع العام والتي سبق وأن بدأتها. ومن ثم فالخصخصة لا تمضي قُدماً بالوتيرة التي تتطلع إليها الحكومة في الهند. أيضاً يبرز لنا مثالٌ آخر على خلفية ما ورد في تقرير اللجنة الهندية الخامسة للأجور الصادر في نهاية التسعينيات والذي يوصي بفعالية أكثر في هيكلة الأجور ومضاعفتها واقتراح أن تكون مثل هذه الزيادة مصحوبة بتقليص عدد الوظائف والموظفين وإصلاح نظام المحاسبة فيها. وبالرغم من تطبيق الزيادة في الأجور سواء كان فورياً أو بأثر رجعي (بما فيها تمديد سن التقاعد لسنتين إضافيتين)، إلا أن ذلك لم يؤد إلى أي تقليص يذكر في حجم المؤسسات الحكومية. وهكذا يبدو أن تفكيك الهياكل التنظيمية والتقليل من البيروقراطية يبقى أصعب التحديات التي تواجه الحكومات بالرغم من القبول بالإيجابيات المرتبطة بالإصلاحات التي تفرضها إدارة الأعمال العامة الحديثة.

أثر العولمة على الإدارة العامة في دول الجنوب:

لا شك في أن التطوير الإداري بوصفه مجالاً أكاديمياً يأتي مسانداً للإدارة العامة المقارنة في الغرب. إلا أن هذا المفهوم لم ينجح حتى الآن في الفكاك عما كان عليه في بداية ظهوره لأنه لا يزال يشدد على وضع تصميمات عالمية تحاكي دول الشمال وترتبط باقتصاد عالمي أحادي القطب يعتمد الأسلوب التنافسي والرأسمالي. فنجد مثلاً أن تفاصيل التنظيم الإداري وإجراءات المحاسبة المالية وإدارة الموارد البشرية والعلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وتنظيم الوزارات أو الوحدات الإدارية، المملوكة بأكملها للحكومة، والروابط بين مؤسسات المجتمع المدني والطبقة العاملة بهدف إصدار التصاريح والأذون والتقنين، وآليات التوظيف والتأقلم الاجتماعي، كل ذلك قام على نظام اكتمل في دول الشمال. وتظهر في بعض الأحيان أصوات فردية في مجتمع التنمية تدعو إلى تغيير ملموس وشامل يبدأ من القاع إلى القمة ويشير إلى أنه سيكون من الأولى لو قامت دول الشمال بتوظيف أفكار تستقيها من مصادر متعددة من مختلف دول الجنوب بهدف تعزيز أنظمة الإدارة العامة وإدارة التطوير لديها وذلك

عبر إدخال مفاهيم الحساسية للعادات المحلية وللثقافة الأصلية وللجوانب الروحية لتضييق الفجوة بين الشمال والجنوب من خلال رسم منهج جديد يتسم بالشمولية وتعدد الثقافات.

لقد أصبح من المعلوم الآن حتى في الغرب أن تلك النظم المقلدة لم تحرز قدراً كبيراً من النجاح. ويتبادر لنا سؤالٌ حول السبب وراء ذلك الفشل؟ هنا يحاول دويفيدي (٢٠٠٣) الإجابة عن هذا التساؤل من خلال طرحة للتوضيحات التالية:

(أ) عجز علماء الغرب ولسنوات عديدة عن إدخال بدائل جديدة للدراسات التطويرية في صورة إسهامات غير غربية. فكان عليهم أن يستشعروا أهمية الثقافات الأصلية والتقاليد وأسلوب الحكم والثقافات الإدارية التي تعكس التميز والتعقيد في الهويات القومية، فضلاً عن طبيعة الواقع المعاش وتنوع الثقافات. وهنا لا بد من أخذ هذه العوامل في الاعتبار عند إصلاح الخدمة العامة في الدول غير الغربية وعند فرض شروط المساعدات الدولية المرتبطة بتلك الإصلاحات. فعلى سبيل المثال، يدرك الجميع أن طبيعة ما تتوقعه الشعوب في آسيا وفي البلدان النامية من حكوماتها تختلف عما هو سائد في الغرب، وذلك على الرغم من ازدياد المطالبة بتقديم القطاع العام للمزيد من الخدمات العامة في حين تُضطر أجهزة الدولة في تلك الدول إلى تقليص دورها والتراجع عن أداء الخدمات العامة. لذا فإن الدفع باتجاه الخصخصة والقضاء على البيروقراطية في الجنوب يعد أسلوباً مناقضاً لمبدأ زيادة الإنتاج في هذه الدول، وخصوصاً فيما يتعلق بإقناع تلك الدول بإتباع النماذج المكلِفة والسائدة في الدول الصناعية.

(ب) ندرك أيضاً أن مظاهر الحكم في تلك الدول يتأثر إلى حد بعيد بالظروف الآنية وبالتحديات العالمية. فأي إصلاح إداري عميق يستلزم تغييرات مهمة في التوجهات والقيم المرتبطة بالثقافة والعادات المحلية. لذا فإن جهود إعادة هيكلة أنظمة الإدارة (التحديث) أو تبني أي نمط آخر من أنماط الإصلاح في دول الجنوب، لا بد لها من الإجابة بشكل مباشر أو غير مباشر على السؤال المتعلق بأساليب وقيم وثقافة الحوكمة الأصلية في تلك البلدان.

(ج) على افتراض أن ثقافة بلد ما وأسلوب الحكم فيه هما السبيل لفهم كيفية عمل ذلك البلد، فإنه من الضروري أن يستند أي إصلاح للقطاع العام يتم فرضه على الدول النامية إلى الممارسة والثقافة والعادات المحلية وخصوصاً بالنسبة للدول

الآسـيوية التي بإمكانها الاعتماد على إرثهـا الثقافي والإداري الذي يمتد لقرون من الزمان. ويعود السبب في ذلك إلى أن تجاهل الثقافة والعادات المحلية لصالح الأسـاليب والممارسـات الإدارية الغربية، إضافة إلى أن عدم إعطاء دول الجنوب وقتاً كافياً لترى إذا ما كانت عملية الإحلال هذه قد تأصلت في الكيان السياسي لتلك الدول، إنما ينجم عنه نظامان غير متجانسين من القيم سيعملان دون وجود معيارية ثابتة تمكننا من قياس فعالية الأنظمة الإدارية الحالية وممارسات موظفي الخدمة العامة. بل إن هناك ثمة ضرورة تفرض تطوير علاج بديل يتضمن مزيجاً شـمولياً من الثقافات المتعددة بعيداً عن الاعتماد الدائم على مؤشـرات أحادية لقياس الأداء والتي تأتي من دول الشمال.

الإخلال بالثقافات الإدارية الأصلية:

لقد آن الأوان لاختبار آثار الإخلال بالثقافة الإدارية والتي تخلفها العمليات المتكررة للإصـلاح وإعادة التنظيم، إضافة إلى التحـولات الدورية في النماذج التي يتم جلبها مـن الغرب. إننا جميعاً نعرف أن تنفيذ الإصلاحات أصعب بكثير من تصميمها، كما نعرف أن تلك الإصلاحات لا تنتهي بمجرد تطبيقها وإنما يظل خطر انتكاستها قائماً. وغالباً ما تذهب جهود الإصلاحات سدى إذا لم تحاط بالرعاية بشكل دائم ومستمر. ومـن ثم هناك حاجة لتجـاوز المظهر الخارجي للكثير من الإصلاحات حتى تجد فيها مؤسسات الخدمة العامة متنفساً تستطيع من خلاله تثبيت المكتسبات وتعزيز ثقافتها التنظيمية. ويتبادر هنا سـؤالٌ حول مدى اسـتطاعتنا التوقف لبعض الوقت لرؤية ما هي المكاسـب التي تم تحقيقها ولتقييم ما إذا كانت تلك المكاسب فاعلة بشكل كافٍ أم لا؟ وبعـد التأكد من ذلك يمكننا فقط المضي قدمـاً في تجريب تغييرات وإصلاحات أخرى. وفي ضوء ما سـبق، فإن من الأهمية بمكان أن تضع المنظمات الدولية المعنية بالتحديث ومستشـاريهم- في حـال عزمهم على تنفيذ إصلاحـات جديدة- اعتباراً للخيارات المتاحة على المستوى المحلي، والاستناد في تلك التحسينات إلى ظروف البلد وتاريخـه وثقافته. إضافة إلى ذلك، فإن على الدول النامية أن تلجأ إلى قياس دوري ومنتظـم للتقدم الذي يحدث. وهنا لا بد من الإشـارة إلى أن إيجاد مقاييس لا يعني بالضـرورة أن يتم التقيد والالتزام بها أو أنها سـوف تبقى صالحة على طول الزمان، ولكن من الضروري أن يتم قياس مستوى التقدم بصورة دورية ومستمرة.

نظرية الإدارة العامة المقارنة ذات الثقافات التعددية الشمولية:

استطاع علماء وممارسو الإدارة العامة خلال القرن الماضي إنجاز عملهم كما لو كانت جميع قيم الإدارة العامة والحكم والمنبعثة من الغرب تحاكي في طبيعتها المبادئ العلمية العامة، وبالتالي افترضوا قابليتها للتطبيق عالمياً متجاهلين بذلك خصوصية السياق والثقافات المحلية. ونلحظ أن ما تبقى من العقلانية ذات البعد الأحادي بدأ يفسح المجال الآن للاعتراف والتفهم للنتائج المترتبة على القيم الموجودة لدى الأفراد. ويتضح كذلك أنه لا يزال هناك اعتماد واتكال مستمر على أن نظرية ومنهجية الإدارة الغربية لا تزال موضع اهتمام الإدارة الغربية. ألسنا بصدد وضع محزن لو أن كل مكان في العالم وليس الأنظمة الحكومية فقط، وإنما أساليب أداء المهام والتصرفات، أصبح مجرد مرآة ينعكس عليها صورة القيم والممارسات الغربية؟ فكما أنه من الضروري أن تتغلب الدول النامية على الكثير من التحديات، لا بد أيضاً للغرب أن يفعل الشيء نفسه. ولكن هناك شيء يبدو جلياً للعيان يؤكد على أن أزمة الإدارة والتطوير الحالية ما هي إلا نتيجة لعدم قدرة الغرب على إشراك خبرات التطوير الجوهرية غير الغربية ضمن مفهومها السائد. وجدير بالذكر أن بدائل الإصلاحات التي يقودها الغرب قد تكون ذات قيمة للأمم الأخرى وذلك أسوة بالطب البديل الذي حقق مؤخراً قبولاً واسع النطاق في الغرب. ولعل نجاح تلك البدائل يستدعي إحداث مقاربة من نوع جديد في طبيعة العلاقة بين الشمال والجنوب. ويعتمد جوهر الموضوع على التعريف المستوحى من مبدأ تحقيق الوحدة من خلال التنوع، بما لا يسمح بإهمال البدائل المستقاة من دول الجنوب بحجة انها لم تخضع لنقاش مستفيض أو لأنها لم تُعرَض بأسلوب أكاديمي. ونجد في الوقت نفسه أن المؤلف لا يؤيد عدم الاهتمام أو الفصل التام لإدارة التحديث عن الإدارة العامة المقارنة، ويعود ذلك لأن هناك العديد من القيم الأساسية للإدارة العامة (مثل حكم القانون، الكفاءة، نظم الإجراءات، الاقتصاد، المحاسبة، الحيادية، العدل، حماية المصلحة العامة ... الخ) والتي تعتبر عالمية في طبيعتها وقابلة للتطبيق في أي مكان بغض النظر عن العادات والثقافة والسياق المحلي. ولهذا تبدو الحاجة ملحة للنظر في منهج شمولي للإدارة العامة يتضمن البدائل المتاحة.

نظرة على القرن الواحد والعشرين:

ترك لنا القرن العشرون صوراً متناقضة للقرية الكونية التي نعيش فيها، وبخاصة فيما يتعلق بالدول النامية من حيث الفقر المدقع الذي تعانيه الأغلبية في مقابل ثراء

فاحش تنعم به الأقلية وأوضاع غير مناسبة صحياً في مقابل مناطق صحية ونقية تماماً، إضافة إلى وجود مدن الصفيح ونقيضها من القصور والفنادق من طراز الخمس نجوم. وما من شك أن هذه الصور سوف تظل مؤثرة في الكثير من الناس. ويعد محظوظاً من ينعم منهم بتغير إيجابي في حياته. في ضوء ذلك، تعتبر الألفية الثانية والتي انقضت تاريخياً شاهداً محزناً على الكثير من الإخفاقات بالنسبة لفقراء العالم الثالث، ومن ضمن الإخفاقات عدم تحقق حلمهم بالمجتمع المثالي، إضافة إلى عدم تحقيق مفهوم المجتمع العادل والذي ناضل من أجله بعض الساسة الغربيين، فضلاً عن عدم وفاء القادة في الدول الغربية والدول النامية بما قطعوه على أنفسهم من وعود تجاههم. يضاف إلى كل تلك الإخفاقات عدم تحقيق حلم هؤلاء الفقراء بفرص عمل وفيرة وبمستقبل واعد، وكذلك عدم تحقق استفادة العالم برمته من الاقتصاد المفتوح والحر واستحالة القضاء على الفقر. ونجد في المقابل أن تلك البلدان تشعر بالخسارة العظيمة والمتمثلة في فقدان الفرصة لبناء عالم مثالي وفقدان الفرصة لتحقيق سلام دائم على الأرض. إضافة إلى فقدان الفرصة لتحقيق تنمية مستدامة لكل البشر ولكل الدول. فقد وجدت تلك البلدان نفسها أمام وضع دائم يتسم بسلسلة من الأمراض مثل العوز واللا مساواة والأمراض البيئية والكوارث الطبيعية والتي أصبحت تحدث بشكل غير مسبوق. فالسلام والازدهار والعدالة الاجتماعية لا تتعدى كونها سراباً في قريتنا الكونية والذي نحتاج إليه في هذه اللحظة هو شيء من الأمل لتحقيق مجتمع مثالي متآزر ومتوازن اقتصادياً، يدعم تنوع الرغبات والثقافات والأديان وأنماط الحياة المختلفة وتبادل المعرفة والتقنية ويتحكم في تخريب النظام البيئي، فضلاً عن تشجيع نظام أخلاقي للحوكمة على مستوى العالم (Dwivedi 2003).

٣- عن الكتاب.

يشتمل هذا الكتاب على ثلاثة عشر فصلاً، ونورد هنا ملخصاً لكل من تلك الفصول، فنجد أن دويفيدي يؤكد في الفصل الأول « الثقافة والقيم الإدارية: مناهج الدراسة» أن الثقافة الإدارية يمكن فهمها بصورة أفضل إذا ما نُظر إليها كنماذج للمعتقدات والميول والقيم والتوجهات التي تحدد أي نظام إداري سواء عام أو خاص. ويضيف في هذا الصدد بأنه ما دام هناك اختلاف بين الشعوب والأمم في ثقافاتها الإدارية فإن ذلك يقتضي بالضرورة عدم الاحتكام إلى معيار واحد لقياس تلك الثقافات نظراً لتفرد واختلاف كل منها عن الآخر. ويعرف دويفيدي Dwivedi الثقافة على أنها أسلوب أي مجتمع في العيش والتي ينظر من خلالها إلى العالم من حوله، ويعزو له

المعاني ويربطها بدلالاتها وينتظم حول ذاته بهدف المحافظة على تلك الدلالات ومن ثم توريثها للأجيال القادمة. ووصل المؤلف إلى ضرورة حماية التنوع الظاهر للعيان في الثقافة الإدارية لمختلف البلدان، وأن ما يمكن أن ينجح في بلد ما قد لا يحقق نفس النجاح في بلد آخر، وأن يؤخذ في الحسبان عناصر الثقافة الأصلية الراسخة، إذا ما أريد للإغراءات الخارجية (الإصلاحات الإدارية والتي تقتضي في النهاية تعديل الثقافات الإدارية) النجاح في رفع مستوى الحكم في تلك البلدان.

كتب كيث إم. هيندرسون Keith M. Henderson الفصل الثاني حول الثقافة الإدارية الأمريكية والتي يُعرفها بأنها منظومة من المكونات العقدية والتوجهات والقيم التي يجب أن تميز سلوك موظفي الخدمة العامة. ويضيف المؤلف بأن الولايات المتحدة تمثل نموذجاً فريداً نظراً لما تعكسه الثقافة الإدارية فيها للتاريخ والمثل الأمريكية. ويذهب هيندرسون إلى أبعد من ذلك بادعائه أن الحكومة ليست فقط آلية لتنفيذ مثالية السياسة، وإنما تتمثل أهميتها فيما ينتج عنها من ثقافة إدارية تشكل تجسيداً حياً ونموذجياً لتلك المثاليات على أرض الواقع. ومن خلال استقراء تاريخ الحكومة الأمريكية نجد أن الثقافة الإدارية المتصلة بالمحسوبية أفسحت المجال لثقافة إدارية تعتمد نظام الجدارة الوظيفية. وبهذا أصبحت القيم الأمريكية تكمن في الجودة لدى الفرد وقدرته على أداء مهامه بدرجة عالية من الكفاءة، وبالطبع يتم ذلك في إطار تمثيل إرادة المواطنين.

يخبرنا كلٌ من جون جرينوود ولينتون روبنز John Greenwood و Lynton Robins في الفصل الثالث والذي تعاطى مع الثقافة الإدارية البريطانية بأنه لا يزال هناك إلى يومنا هذا بقايا عدة لآثار الماضي التي تمثلت في غياب كفاءة النظام الإنجليزي بالرغم من تحقيقه تحسناً ملحوظاً من حيث التنظيم والمساءلة والكفاءة. وبالتأكيد فإن تلك التطورات في النظام الانجليزي تحققت مقابل ثمن باهظ. وما زال الكثير يشعر بأن النظام الإنجليزي يفتقد إلى الوحدة التي طالما تمتع بها. ولقد أصبحت الحكومة أكثر تنوعاً بما يشكل ميزة لا يمكن إنكارها بفضل انتهاجها أساليب أفضل في الإدارة، والتي أدت بدورها إلى اعتماد دور أكبر للكفاءة والمحاسبة. وعلى أية حال فقد أدت فعالية إدارة المؤسسات الصغيرة إلى الإطاحة بقدرة الجهات المركزية في الإدارة الفاعلة للحكومة بأكملها. أيضاً فإن مساهمة بريطانيا المستمرة وسعيها الحثيث للاندماج مع الاتحاد الأوروبي أفضى إلى مزيدٍ من التحديات أمام التحكم المركزي في نظامها الإداري.

قدمت ماري جوسي تشيدياك Marie-Jose Chidiac في الفصل الرابع تحليلاً للثقافة الإدارية في كل من بلجيكا وفرنسا وبقية الدول الأوروبية تبين فيه أهم التغييرات الإدارية التي تطلبت زيادة المسئولية تجاه المواطنين في تلك الدول. فلقد أصبحت الحكومات ملتزمة بتبرير سياساتها بشكل رسمي وأكثر ملاءمة. هذه الخطوات ساعدت في تمكين الرأي العام من ممارسة حقه في المراجعة وحقه في الحصول على إيضاحات، فضلاً عن حقه في اكتشاف "أن السلطة العامة هي تلك التي تستجيب لتوقعات المواطنين". هذا الاقتباس يجسد الروح الجديدة التي تعمل الحكومة وفقاً لها في كل من فرنسا وبلجيكا وغيرهما من الدول الأوروبية الأخرى. ومن ثم وجدت الشفافية صدى في كل الأنظمة الإدارية الحديثة. وبناءً عليه نرى أن تلك النماذج الأوروبية عملت على تحديث أنظمتها لكي يتسنى لها تحقيق الكفاءة والمساءلة والشفافية ذاتها في القطاع الخاص.

يشير زوبليف وفلاديمير شاين Zhuplev and Vladimir Shein في الفصل الخامس (الثقافة الإدارية في عالم بلاد حدود: روسيا) إلى أنه لا يمكن فهم الطبيعة المميزة لثقافة روسيا وجغرافيتها وتاريخها والتركيبة العقلية لمواطنيها ونظام حكمها من خلال المقارنات المباشرة مع الثقافات الإدارية في دول أخرى. ويوضح الكاتبان بأن هناك بعض الخصائص الفريدة والتي أسهمت في تشكيل سلسلة من العوامل الأساسية التي كان لها تأثير بالغ على الثقافة والإدارة الروسية كالمساحة الجغرافية الضخمة والقيادة المركزية السلطوية، ومنهج التدرج من الأعلى إلى الأسفل في التغيير والإصلاح الإداري، بالإضافة إلى غموض وضعف آليات تحويل وتفويض السلطة الإدارية. وعلى الرغم من أن روسيا أظهرت بوادر للتحسن في هيكلها الحكومي والبيروقراطي، إلا أنها ما زالت تعاني المشاكل.

ويفحص جوزيف جبرا ونانسي جبرا Joserh G. Jabbra Nancy W. Jabbra في الفصل السادس النظام السائد في السلوك والثقافة الإدارية في العالم العربي. ويرى الكاتبان أن العامل المحير يكمن في عجز الحكومات العربية عن إصلاح الأجهزة البيروقراطية لديها والتحكم في المستوى المتدني لأداء أجهزتها الحكومية من خلال التشديد على آليات التحكم الرسمية التي تم تصميمها في الأساس لضمان المساءلة والنزاهة. ويرى الكاتبان أيضا بأن هناك مجموعتين من المصادر لهما التأثير الكافي في تسيد هذا الوضع. المصدر الأول يتعلق بالهياكل والأنظمة الإدارية الموروثة ومنها المركزية التامة، تقادم الأنظمة، التوسع الإداري والتوسع في التوظيف وتعقيد وصلابة

القواعـد الحاكمـة للعمل الإداري، فضلاً عن هيكلة الأجـور. ويؤكدان في المقابل أن المجموعة الثانية هي مجموعة سلوكية واجتماعية تتمثل في المحاباة والواسطة وعلاقة الرعاية لبعض العملاء المفضلين والفساد بالإضافة إلى التراخي والتهرب من المسئولية ناهيك عن التدريب غير المناسـب لموظفي الخدمة العامة في الوطن العربي. ويشـير الكاتبـان إلى أن هذه المصادر المتعلقة بالسـلوك الإداري والتنظيمي قد فرضت عبئاً مالياً ضخماً على الدول العربية وأسهمت في إضعاف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسـية في تلك البلدان. وخلص الكاتبان إلى أنه لا يزال هناك أملٌ في التنفيذ المنسـق للإصلاحات المقترحة والتي من شأنها أن تمكن الحكومات العربية من تعديل ثقافتها الإدارية واسـتبدالها تدريجياً بأخـرى أكثر فاعلية، تلك التي تمزج بين أفضل الممارسات في العادات والتقاليد وبين الأنظمة الإدارية الحديثة.

يشير ناصر إسلام (Nasir Islam) في الفصل السابع إلى أن الثقافة الإدارية في باكسـتان مرت بتغيرات وبعملية تحديث منذ استقلالها، إلا أنها ما زالت تعاني الكثير من المشاكل التي كانت تواجهها في ظل النظام القديم. حيث كان النظام القديم يقوم على التصنيف الهرمي والذي يمكن فهمه في سـياق فهم النظام الهندوسـي، فلم تكن هناك سوى فرص ضئيلة للترقي والانتقال إلى مناصب أعلى، ولقد كان الحصول على الوظائـف مبنياً على الوضع الاجتماعي أو العلاقـات العائلية أو الوضع الاقتصادي. وبالرغـم من أن الإصلاحات أخذت طريقها في عـام ١٩٧٣م في عهد رئيس الوزراء (علي بوتو)، إلا أن باكستان ظلت تعاني من فساد مستشر. وعليه فإن هناك خصائص متوارثة في النظام الباكسـتاني مثل أسلوب التملق في الحصول على المكافآت وثقافة الواسطة والمحسوبية (Sifarish) التي تعتمد على العلاقة والتوصية التي تقف عند حد الرشوة المباشرة، بالإضافة إلى اهتمام بالغ بجذور العائلة والانتماءات الأسرية.

ويناقش سـتيفن كي. ما (Stephen K. Ma) في الفصل الثامن "الثقافة الإدارية الصينية في القرن الحادي والعشرين: إلى أين" على إنها ورثت العديد من المشكلات ونقـاط الضعف والتي بدورها أسـهمت في تصاعد مسـتوى الفسـاد. ولعل الدليل على ذلك هو ما حدث خلال السـنوات الأخيرة من تـورط العديد من القيادات العليا في الخدمة المدنية في جرائم الفسـاد. وبسـبب ذلك المسـتوى العالي من الفسـاد والرشوة، فقد قامت الحكومة الصينية بابتكار روح جديدة للنظام والذي يحدد السلوك البيروقراطي المقبول ويؤكد على المحاسـبة بـين موظفي الخدمة المدنية. إضافة إلى ذلك، فقد وضعت الحكومة بعض المقاييس لرفع الكفاءة التشـغيلية لمؤسساتها بهدف

غرس الثقة في المواطنين. وبالرغم من تلك الإجراءات التي تم اتخاذها لضبط الفساد والتحسين من الثقافة الإدارية في الصين، فقد بدت وسائل الإعلام وكأنها أكثر القوى فعالية في تحدي الحكومة وقيادة التغيير.

وفي الفصل التاسع يتناول باميديل أولويو و إيجفيوم إلوهو أوتوبو (Bamidele Olowu and Ejeviome Eloho Otobo) "أهداف الشراكة الحديثة للتطوير الأفريقي" من خلال المراجعة وتسليط الضوء على أثر الإصلاح في الخدمة العامة الأفريقية. فنجد أن الكاتبين يقران بأن على القادة الأفارقة الاستفادة من إيجابيات العولمة والحد من آثارها السلبية إذا كانت لديهم الرغبة في تحقيق أعظم النجاحات لبلدانهم أو للقارة بأشملها. ويؤكد الكاتبان على ضرورة إجراء الإصلاحات المتعلقة بالخدمة العامة في أفريقيا والتعامل مع التحديات التالية: الأجور المتدنية لقطاع عريض من موظفي الخدمة العامة، ومحدودية نطاق عمل الخدمة العامة في أفريقيا مقارنة بالدول الأخرى، والتنسيق بين الوحدات الإدارية والتنسيق ضمن الوحدة الإدارية ذاتها، وتوظيف المواهب المخلصة والمتفانية والتي تتمتع بدافعية عالية في مجالات الخدمة العامة في أفريقيا.

يناقش لوندزولو لافونو (Londolozo Luvuno) في الفصل العاشر (إعادة بناء الثقافة الإدارية في جنوب أفريقيا: من ثقافة التمييز العنصري إلى ثقافة الأوبانتو) بأن نظام التمييز العنصري في جنوب أفريقيا قبل ١٩٩٤ يمكن نعته بالنظام الفاسد وعديم الكفاءة. إلا أنه ومع مجيء الثقافة الادارية الجديدة في جنوب أفريقيا والمستمدة من ثقافة الأبانتو الإدارية، حدثت تغيرات إيجابية أسهمت في زيادة حجم الإنتاج الكلي ومستوى المساءلة لحكومة ذلك البلد. هذا المنهج الجديد الذي تبنته حكومة جنوب أفريقيا صنع مناخاً من الوعي، حيث سار كل من المديرين والموظفين في الحكومة معاً نحو تنمية شعور مضاعف ومسئولية أكبر نحو الدولة والمجتمع ونحو أقرانهم من العمال. وهناك العديد من المصادر التي كانت مسئولة عن إحداث التغيير في الخدمة العامة في جنوب أفريقيا، ولعل أهمها الدستور المكتوب والذي يضمن عدم استغلال النفوذ الحكومي إضافة إلى ضمانه لعدم التعدي على كرامة الإنسان وتعزيزه لسيادة القانون ولمبدأي المحاسبة والشفافية.

ووفقاً لـ جورج نيف (Jorge Nef) فإن هناك قدراً كبيراً من التنوع بين الثقافات الإدارية في دول أمريكا اللاتينية، إلا أن بينها قواسم مشتركة تجعل تحليل الحكومات والخدمة العامة في تلك البلدان أمراً ممكناً. لذا يؤكد نيف في الفصل الحادي

عشر أنه على الرغم من تحول أمريكا اللاتينية إلى أنظمة سياسية جمهورية على غرار النموذج الفرنسي والأمريكي، إلا أن هناك تعارضاً شديداً بين الطبيعة النظرية للأنظمة من جانب وبين ممارسات المسئولين الحكوميين من جانب آخر. فنجد أن الممارسات القديمة كالمحسوبية والمحاباة والخصوصية والبطالة المقنعة في التوظيف ما زالت موجودة بالرغم من الدعوات الصريحة إلى حكومة نيابية عادلة. لذا فإن النظام الإداري في دول أمريكا اللاتينية ما زال يتمتع بدرجة عالية من الارستقراطية. ويخلص المؤلف إلى أنه إذا ما أريد لجهود التطوير أن تأخذ مكانها في دول أمريكا اللاتينية، فإنه يتعين ألا يقتصر التغيير على البناء السياسي للحكومة فحسب، وإنما ينبغي أن يتعدى إلى الأيدلوجيات والوعي الاجتماعي بما يحقق للطبقة الحاكمة اهتماماتها الاقتصادية والاجتماعية.

يذكر جيرالد كايدن Gerald Caiden في الفصل الثاني عشر أنه على الرغم من التأثيرات الجلية للعولمة، إلا أن الثقافات الإدارية تختلف عن بعضها في حالات معينة ولأسباب محددة. ويسلط مقال كايدن (الثقافات الإدارية، أهي مختلفة إلى هذا الحد؟) الضوء على الخصائص المميزة للثقافات الإدارية في بلدان مثل كندا وبريطانيا وأستراليا وإسرائيل. ويضيف الكاتب بأن الصفة التي تميز الثقافة الإدارية لأي بلد تتشكل بفعل طريقة تنشئة الفرد والمواقف التي يتبناها وحجم ونوعية العلاقات التي يقيمها، إضافة إلى المنصب الذي يشغله. وعلى أية حال فإن كايدن يوضح بأنه لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاهل أثر العولمة على الهوية الثقافية التي تميز بين الثقافات الإدارية المختلفة. وعليه يراهن الكاتب أن أوجه الاختلاف التي تميز الثقافات الإدارية المختلفة سوف تزول في المستقبل ما لم يتم "التأكيد على الاختلافات الإقليمية وتعمد تعميقها مع تحول في طبيعة التحالفات الدولية"، وذلك محاكاة لتراجع مستوى الاختلافات بين المنظمات الحكومية والخاصة خلال الخمسين عاماً الأخيرة، وذلك سيكون المصير نفسه الذي ينتظر الثقافات الإدارية المختلفة من حيث انحسار الفوارق بينها في ظل المد الحالي لتيار العولمة.

وأخيراً يكتب دويفيدي (Dwivedi) في الفصل الختامي لهذا الكتاب عن «الحكم الرشيد في عالم متعدد الثقافات: تفصلنا المحيطات ولكننا عالم واحد». فنجده يؤكد على أن كلمة الحوكمة حلت محل كلمة الحكومة في الثمانينيات مفضية إلى

مجال أرحب من استهداف المسئولية والمحاسبة والكفاءة واحتياجات المواطنين، فضلاً عن القدرة على حماية الحقوق الأساسية للمواطنين. ويرى الكاتب استحالة تطبيق نموذج أو إطار وحيد للحكم على تبني الحكومة لإدارة جيدة من عدمه. فنجد أن الحكم الرشيد يُبرز مشاركة المواطنين وسيادة القانون والشفافية وسرعة الاستجابة والإجماع والمساواة، بالإضافة إلى المسئولية والمحاسبة الفعالة والمؤثرة، فضلاً عن الرؤية الإستراتيجية والشفافية وتدبير الأمور. ويذهب الكاتب إلى إمكانية نجاح الحكم الرشيد في دول العالم الثالث شريطة تطبيق نفس المعايير المطبقة في العالم التقني على المسئولين الحكوميين. أيضاً فإن على هؤلاء المسئولين أن يتقبلوا المسئولية أمام دولهم وشعوبهم وأن يقبلوا إمكانية محاسبتهم على أفعالهم. في هذا السياق، يؤكد دويفيدي على ضرورة إشباع الحاجات الأساسية لشعوب العالم النامي والتي يعتبرها دويفيدي مطلباً أساسياً قبل أن يصبح الحكم الرشيد أمراً ملحاً.

نظرة عامة:

يقدم الكتاب نظرة عامة واسعة للتحديات الإدارية التي تواجه عدداً متبايناً من الدول. وتشير المراجعة السابقة للمقالات المتنوعة التي يضمها هذا الكتاب إلى أنه على الرغم من أن الهياكل البيروقراطية في مختلف الدول تبدو متشابهة إلا أن هناك تبايناً في الأساليب التي تنتهجها الحكومات في إدارة أعمالها إذ تختلف من بلد إلى آخر أو قل من أقليم جغرافي إلى آخر. كما تعكس هذه المقالات أيضاً أمراً آخر يبدو جلياً فيما يتصل بأثر عمليات العولمة على التقريب بين آليات تشغيل مجمل الأنظمة الإدارية، وهو ما أدى إلى تغيير الممارسات لتتماشى مع المتطلبات الدولية نظراً لتبني مبدأ الليبرالية والانضمام لمنظمة التجارة العالمية، علاوة على الضغوط التي تفرضها الشركات متعددة الجنسيات على الحكومات. وهنا يبرز تساؤل حول إمكانية خلق ثقافة إدارية مفهومة على الصعيد العالمي خلال القرن الواحد والعشرين وهو هدف بدا صعب المنال على مدى الخمسين عاماً الماضية من جهود التنمية؟ هل يمكن اعتبار ذلك مجرد نظام يحاكي ويستنسخ مفهوم إدارة الأعمال العامة بهدف تكريس القيم والممارسات الغربية في كل مكان من العالم؟ على أية حال يعتقد مؤلفو الكتاب بأنه لكي نصل إلى عالم مستقر وعادل، علينا الاستناد إلى التنوع في الفكر والفعل ذلك الذي يعتبر أمراً يحظى بالقبول أكثر من تبني النموذج العالمي الذي ينشأ دوماً في

الغرب. إننا الآن على علم بأن العولمة أضحت حالة دائمة، ومن ثم فالدول غير الغربية تواجـه تحديات كبرى تتمثل في كيفيـة تعظيم الآثار الإيجابيـة الناجمة عن العولمة، والحفاظ على الهوية والأنظمة الوطنية شـريطة أن تترافق معها استمرارية المحاسبة والشفافية وتفعيل ما يسـمى بالحوكمة*، حيث ستكون الثقافة التنظيمية هي السبيل لتحقيق هذا الهدف.

* يثير الكتاب جدلاً حول مفهوم العولمة، إذ يتناقض من خلال هذا الطرح مع الأدبيات التي روج لها أيديولوجيو الفكر الرأسـمالي. ففي الوقت الذي يدفع على سـبيل المثال فوكوياما بضرورة إنهاء الهوية الوطنية وتجنيس العالم وفق مبدأ سياسـات السوق، فإن الكتاب الراهن ينافي هذا الطرح ويدعو إلى تعزيز مسألة الهوية الوطنية (المترجم).

المراجع:

Arrighi, Giovanni. 2000. "Globalization, State Sovereignty, and the 'Endless' Accumulation of Capital." In The Ends of Globalization: Bringing Society Back In, edited by Don Kalb, Marco Van der Land, Richard Staring, Bart Van Steen Bergen, and Nico Wilterdink. Lanam, Maryland: Rowman and Littlefield.

Baldwin,Richard and Philip Martin. 1999. "Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences." Working Paper No. 6904, National Bureau of Economic Research, Washington DC.

Cheema, Shabbir. 2000. "Good Governance: A Path to Poverty Eradication." Choices: The Human Development Magazine 9(1):6 -7.

D'Orville, Hans. 1992. "The Search for Global Order: The Problems of Survival." The Tenth Session of the Interaction Council, May 28 -31, Queretaro, 4.41Mexico.

Drewry, Gavin and Che-po Chan. 2001. "Civil Service Reform in the People's Republic of China: Another Mirage of the New Global Paradigm of Public Administration?" International Review of Administrative Sciences 67(3):461 -478.

Dwivedi,O.p.1994.DevelopmentAdministration: FromUnderdevelopment to Sustainable Development. London, UK: Macmillan Press.

______ 2003. "The Globalization of Our World: A Cross-Cultural Perspective." Public Lecture delivered April 14, University of South Florida, Tampa.

Dwivedi, 0. P and James lain Gow. 1999. From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada. Peterborough,Canada:BroadviewPress.

Friedman, Thomas L. 2000. The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization. New York: Anchor Books.

Gilpin,Robert. 2000. The Challenge qf Global C'apitalism: The World Economy in the 2jst Century. Princeton, New Jersey: Princeton UniversityPress.

Greider,William. 1997. One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism. New York: Simon and Schuster.

Helliwell, John P 2002. Globalization and Well- Being Vancouver, Canada: UBC Press.

Kalb, Don. 2000. "Localizing Flows: Power, Paths, Institutions, and Networks". In The JOSEPH G. JABBRA AND OP. DWI VhDl Ends of Globalization: Bringing Society Back In, edited by Don Kaib, Marco Van der Land, Richard Staring, Bart Van Steen Bergen, and Nico Wilterdink. Lanam, Maryland: Rowman and Littlefield.

Kiggundu, Moses N. 2002. Managing Globalization in Developing Countries and Transition Economies. Westport, Connecticut: Praeger.

Milanovic, Branco. 1999. "On the Threshold of the Third Globalization: Why Liberal Capitalism Might Fail?" World Bank Research Department. Unpublished Manuscript. Available at (www.worldbank.org/research/inequality/).

Schaeffer, Robert K. 2003. Understanding Globalization: The Social Consequences of Political, Economic, and Environmental Change. New York: Rowman and Littiefield Publishers.

Soros, George. 1998. The Crisis of Global Capitalism. New York: Public Affairs.

United Nations Development Programme (UNDP). 1999. Human Development Report. New York: UNDP & Oxford University Press.

الفصل الأول:

الثقافة والقيم الإدارية: مناهج الدراسة

أو. بي. دويفيدي

O.P. Dwivedi

مقدمة: الثقافة والقيم الإدارية

تمــر الإدارة العامــة في جميع أنحاء العالــم في بعديها المهنــي والأكاديمي بفترة اضطراب على مستوى النظرية والتطبيق. فبعد أن عاشت فترة من النمو غير المسبوق منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى منتصف الســبعينيات، أضحى العالم الصناعي يعاني من صعوبات متزايدة جعلته يلقي باللائمة ضمن أشياء أخرى على البيروقراطيات الضخمة و دولة الرفاهة واللتين تعتبران صنيعته بالأســاس. هذا الوضع كان مدعاة لظهــور تحديات قوية كان أغلبها من قبل الساســة والمشــتغلين بقطاع الأعمال، مما أفضى لاحقاً إلى النظر للممارســات الإدارية المستخدمة في قطاع الأعمال باعتبارها علاجــاً ناجعاً للأمراض التي واجهت إدارة القطاع العام أياً كانت. وقد أدى ذلك إلى ظهــور حركة إدارة الأعمال العامة الحديثة وما قدمته من معالجات كانت محل حفاوة من قبل الغرب باعتبارها دواء لكل ما يصيب إدارة الأعمال العامة في العالم.

ولقد حظي هذا الموضوع في الســنوات الأخيــرة باهتمام عالمي خاصة فيما يتعلق بالتســاؤل حول ما إذا كان مفهــوم العمليات الإدارية وفعاليتها قد أصبح شــائعاً في مختلــف أرجاء العالم أم أن هناك اختلافاً بين الثقافــات الإدارية للدول. إذاً فالمقال الذي بين أيديكم يهدف بشكل أساسي إلى طرح تساؤل جوهري حول الثقافات الإدارية وهــل بينهــا اختلاف في واقع الأمر؟ كما ينبهنا إليه جيرالــد كايدن (١٩٩٨). إلا أنه أضاف أنه على الرغم من إغراء الأمركة (اقرأ كتاب العولمة)، إلا أن الشــعوب حريصة على الاحتفاظ بهويتهــا وثقافاتها (Caiden 1998: 388). هذا الأمر يبدو صحيحاً، فالفرنســيون، على سبيل المثال، ليسوا مهتمين بالحفاظ على ثقافتهم ولغتهم فحسب، بــل مهتمون أيضــاً بالحفاظ على نظامهم الإداري. وكذلــك فالدول الأوروبية تمتلك ثقافــات إدارية مميزة على الرغم من اشــتراكها مع غيرها في بعــض القيم الإدارية الأساســية. لذا فإننا معنيون في هذا المقال بتطويــر إطارٍ عام لفهم الثقافة الإدارية واختبار المناهج التي يمكن اتباعها في دراسة ثقافات مختلفة والمقارنة بينها.

وتشكل عملية العولمة التحدي الأهم أمام وجهات النظر التقليدية للإدارة. وبصرف النظــر عن التعريف المتداول للعولمة، فإن من شــأنه أن يؤثــر حتماً في محيط الإدارة وهيكلتها وعملياتها ومظاهرها. فالظروف التي تنشــأ فيهــا الإدارة تتحدد وبصورة كبيــرة عبر معايير خارج حــدود الدولة القومية. هذا الأمر ينســحب على الأهداف والموارد (البشــرية، والمادية، والرمزية) والتواصل والأداء. وهو ما ينطبق بالطبع على القرارات الخاصة بالسياسات والأنشطة – المفعلة أو غير المفعلة – في محيط الإدارة.

هذه الأخيرة تشـــمل أبعاداً متداخلةً محلياً ودولياً. ففي حقبة اتســـمت بتزايد حجم الاعتماد المتبادل وكذلك ضعف هذا النمط نشأ ثمة ارتباط بين الأمن المحلي والعالمي ليشـــمل المستويين الكلي والجزئي. وفي خضم هذا التفاعل بين ما هو محلي وما هو عالمي، يبزغ وعيٌ عالميٌ حيال هذه القضية (Dwivedi and Nef, 1998: 6).

يركـــز هذا المقال على الجدل الدائـــر حول الثقافة الإدارية، وفـــق فهمنا لها وفي إطارها الواسع، كنموذج قياسي للقيم والمعتقدات والتوجهات والميول التي تميز وتحدد هويـــة أي نظام إداري. بهذا التعريف الشـــامل نكون قد غطينا كلاً من المجالين العام والخـــاص للخلفية الإثنيـــة (الاجتماعية) للإدارة، لأن المجتمعـــات لديها طرق خاصة ومحـــددة توظفها في أداء وإنجاز المهام والتي تتجاوز بدورها حدود المجال الرســـمي. فنحـــن ندرك أن تركيبـــة العقلية الإدارية تضع أمامنا صعوبات جســـام، ولكننا ندرك أيضـــاً إمكانية الربط بين مجموعات من القوالب الثقافية والمهمة في فهم العلاقة بين الســـياقات والهياكل التنظيمية والسلوكيات والتأثيرات. وبالرغم من أن أوعية الثقافة تلك غير نهائية، إلا إنها توضح و تمنح من يحلل آليات لوضع فرضيات حول تأثير تلك الثقافات على النظام الاجتماعي والسياسي. وفي هذا السياق يقترح كل من دويفيدي ثمانـــي قضايا للباحثين بهدف تناولها بطرقهم الخاصة، وذلك لإيمانهما بأن الثقافات الإدارية تختلف كغيرها من الثقافات (Dwivedi and Nef 1998 :7-6):

١- تعكـــس الثقافة الإدارية في أي جزء مـــن العالم جوانب التميز والتعقيد في أقاليم وأوطان وكيانات محلية مختلفة من حيث تجاربها التاريخية الفريدة وصور تداخلها (التبعية أو الهيمنة) في منظومة العلاقات الإقليمية والدولية، فضلاً عن مستويات تطورها وتجزؤها.

٢- تعتبر تلك الثقافات منتجات تاريخية لخبرات الماضي وللأســـاطير وللتقاليد التي شكلت نمط التوجهات السيكولوجية فيها.

٣- تخضع أي ثقافة إدارية للظروف والتحديات الموجودة سواء بنيويةً أو حدسية، حتى أن التجربة الحالية أصبحت أداة لاستيعاب مفاهيم الماضي.

٤- تشكل الثقافة الإدارية جزءاً من صورة أشمل تتضمن الاتجاهات والقيم والممارسات وأســـاليب التكيف مع البيئة المحيطة والاقتصاد والنظام الاجتماعي والسياســـي، بالإضافة إلى الثقافة ذاتها.

٥- تتصف الثقافة الإدارية كغيرها من الثقافات الأخرى بالديناميكية وبقابليتها للتغير. فنجد أن التوفيق بين الرؤى المختلفة والاستمرارية أو حتى عدم الاستمرارية قد أصبحت جزءاً لا يتجزأ من تكوينها ونسيجها.

٦- تعتبر الثقافة الإدارية محصلة لعملية الانغماس في التراث الثقافي والمثاقفة والتأقلم الاجتماعي والتي لها بواعث ضمنية ومُستنتجة وظاهرة للعيان.

٧- تتناول معظم محاولات الإصلاح الإداري والتحديث بصورة مباشرة أو غير مباشرة مسألة الثقافة الإدارية. فأي إصلاح إداري جذري يستلزم إحداث تغييرات جوهرية في التوجهات والقيم.

٨- تتأثر الثقافات الإدارية بالتوجهات الإقليمية والعالمية، فالثقافات الإدارية في المناطق الأقل تطوراً من العالم تكون اشتقاقية بشكل خاص مما يعكس شكلاً مركزياً من أشكال الاقتصاد السياسي العالمي.

إضافة إلى ما سبق، فإن على الباحث طرح الأسئلة التالية: ما هي الثقافة ومن أين أتت؟ ما هي مصادر تلك الثقافة، والى أي درجة أثرت تلك المصادر في المعايير والقيم الحاكمة في الإدارة؟ كيف يمكن دراسة الثقافة الإدارية وبخاصة القيم التي تمثلها بطريقة موضوعية؟ ما حقيقة كل من الثقافة التنظيمية وثقافة الشركات والثقافة الإدارية؟ وأخيراً، ماذا نقصد بمصطلح الثقافة؟

ما هي الثقافة؟

يميل علماء الأنثربولوجيا إلى تعريف الثقافة في محتواها الأشمل. فالمفهوم الأنثربولوجي للثقافة، وفقاً لما قاله سنجر Singer، يغطي جميع مظاهر الإنسانية في المجتمع بما فيها المعرفة والسلوك والمعتقدات والفنون والأخلاق والقانون والأعراف... الخ (Singer 1968). أيضاً لا ينبغي النظر للثقافة في محتواها المادي فحسب، وإنما ينبغي النظر إليها بحسب ما تتضمنه من مؤسسات وجماعات وسلوكيات ومشاعر مشتركة وأساليب أداء، فضلاً عن طريقة الأفراد في الإدراك والانتماء وتفسير الأحداث الداخلية والخارجية. وبالتالي فإن الثقافة على هذا الأساس تشير إلى القيم المشتركة وطرق تمثيل أعضاء المنظمة لها كما يبدو في البيروقراطية الحكومية.

بالرغم من بعض الاختلافات في تركيز كل منهم، فإن الأنثربولوجيين متفقون على أن الثقافة تعني الأسلوب الذي يعيش به مجتمع ما. إلا أن هذا المفهوم له بعض المضامين

ومنها: (أ) الشـمولية لأنه يضم المجتمع بأسـره، (ب) واحتـواؤه على ترابط منطقي بين عناصر الثقافة، (ج) وإبرازه للقيم الأساسـية للمجتمع بما في ذلك صفاته المميزة ونماذجه (ضمنية كانت أم ظاهرة)، بالإضافة إلى السـلوك المكتسب والمنقول بواسطة رموز الثقافـة (Singer 1968:528). في هذا الصدد، يقتـرح المؤلف تعريفاً للثقافة مفـاده أنها الطريقة التي تعيش بها مجموعة من الأفراد أو أسـلوب حياة مجتمع ما، وهي الطريقة التي ينظرون للمجتمع من حولهم وفقاً لها وينسبون المعاني المستخلصة منـه إلى دلالاتها، ومن ثم تنظيم ذاته نحو التمسـك بالتراث ومحاولة المحافظة عليه وصيانته بهدف توريثه للأجيال القادمة. لا شـك أن دراسة الثقافة تلفت انتباهنا إلى عالم الرموز والدلالات وقيم المنظمات ومُثُلها وممارساتها التي تشكل طرقها الخاصة في رؤية العالم وتفسيره والحكم عليه. إلا أن الأمر عندما يتعلق بنقل الثقافة من مكان إلى آخر، فإننا نجد العديد من العوامل تتكاتف (سـواء بوعي أو بلا وعي) للمشـاركة في عملية النقل تلك مثل أجهزة الدولة والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسـية والمؤسسات الدينية.

الثقافة الإدارية:

إنه مما تجدر الإشـارة إليه أن مفهوم «الثقافة الإدارية» كغيره من المفاهيم الأخرى المستخدمة في العلوم الاجتماعية قد لا يعنى الشيء نفسه لكل الناس. إذ ربما أمكن التوصل إلى مفاهيم متباينة، وربما استطاع الأشخاص المعنيون بدراسة الثقافة الإدارية (على اختلاف أماكنهم والبيئة الجغرافية التي يعيشـون فيها) التوصل إلى العديد من النتائج. ولكن يبقى سؤال مهم - ومركب - علينا التوقف عنده وهو: لماذا يُعنى أولئك بدراسـة الثقافة الإدارية؟، هل سـتقودنا هذه الدراسة إلى منظور جديد حول التاريخ الإداري للدول؟، أم نتمكن من فهم الخبرات المكتسـبة التي تيسر نقل الثقافة الإدارية مـن جيل إلى آخر؟، أم نسـتطيع توضيح الكيفية التي يعمل بهـا النظام الإداري لبلد بعينه؟ ومن المهم أن نحاول في هذا المقال الإجابة عن التساؤلات السابقة.

هناك منظوران يمكن الاسـتناد إليهما في محاولة فهم الثقافة الإدارية لأي دولة. الأول ينطلـق من أن الإدارة الحكومية في جميع الدول تتسـم في طبيعتها بالضخامة والتعقيد إذا ما قورنت بغيرها من المنظمات الفردية، إذ تتكون من مجموعة من الأقسام الفرعية والمؤسسات والشركات..الخ. بالطبع توجد بعض الشركات متعددة الجنسيات التي تعتمد على نظام إداري يفوق من حيث الحجم دولاً صغيرة، ولكن هدفنا هو التركيز

علـى نظام الدولة والذي يشـكل منظومة مكونة من مجموعـة منظمات (Bergeron 1990:181). أمـا المنظور الآخر فهو السياسـات والقـرارات الإدارية الحكومية يتم تطبيقهـا من خلال أجهزة الدولة، وأن الموارد الماليـة وغيرها من الموارد يتم توزيعها، فضـلاً عن أن المجتمع برمته يتأثر بطرق عدة بالثقافـة الإدارية الموجودة. فنجد أن ممارسـات الأجهزة الحكومية تعتمد على نوعية الثقافة الإدارية السـائدة في بلد ما. كما أن انعدام الشفافية والمهنية كما رأيناها في بلدان عدة، ما هي إلا أعراض للمرض المتفشـي في الثقافة الإدارية والثقافة السياسـية لبلدان بذاتها. ويجدر بنا أن نشير أيضاً إلى أنه لا يوجد ثقافة إدارية موحَدة، وإنما هي جزء من ثقافة أوسـع لمجتمع ما بما فيها العناصر المكونة لها مثل الثقافة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية وثقافة الشـركات والمجتمع المدني. وعلى الرغم من ذلك فإن الثقافة السياسـية هي صاحبة التأثير الأكبر في الثقافة الإدارية لأنها تفرض قيمها السياسية لتشكل سلوك موظفي الدولـة. أخيراً، تلقى الثقافة الإدارية دعماً في بعض الأحيان وتواجه تحدياً فـي أحايين أخرى من جانب اثنتين من الثقافات الفرعية الهامة: الأولى تتعلق بثقافة كل جهاز أو مؤسسـة من مؤسسـات الحكومة بما لديها من مسـؤوليات واهتمامات ومجموعات مستفيدين ومكونات مهنية ووظيفية. أما الثقافة الأخرى فتتعلق بالثقافة المهنيـة الفرعية مثل تلك المتمثلة في ثقافة المحاسـبين والقانونيـين، والاقتصاديين، والمهندسـين، والدبلوماسـيين، والعلماء والتي تختصر الحدود التنظيمية. وبناء عليه فإن توليفة الثقافة الإدارية تعكس قيم مكوناتها الأساسية.

مكانة القيمة* في الإدارة:

يمكن تعريف القيمة على أنها مبدأ أو صفة يُستدل منها على وجود سلوك أو معيار يفضـي إلى التوصـل إلى طريقة ترتيب القيمة وذلك من خـلال التفضيل أو الأدوات أو الأنشـطة أو النتائج أو الأفراد. وبناء عليه يمكن أن تكون القيم فردية أو جماعية (Dwivedi and Gow 1999:23). ومـن الواضح أن الثقافة تتعامل مع قيم جماعية، إلا أن تبايـن القيم الشـخصية للفرد مـع القيم الجماعية للمنظمة يشـكل أحد أهم أسـباب النزاع فيها. فالقيم، بشكل عام، تأتي على نوعين: نوع يتعلق بما هو مرغوب وآخر يتعلق بما هو مسـتحب. فالقيمة المرغوبة يمكن ملاحظتها في السلوك (يمكننا على سبيل المثال أن نعرف من خلال مراجعة حساب معين ما إذا تم صرف المستخلص

* مفردة قيم.

المالي بالشكل الصحيح أم لا). أما القيمة المستحبة فهي ما لا يمكن إيجاد أرضية لها في السلوك ولا يمكن ملاحظتها. ولقد نبه هوفستيد Hofstede إلى وجود تناقضين محتملين لهذين النوعين من القيم: الأول يتمثل في التناقض بين السلوك وما هو مرغوب (فنحن نتصرف بهدف تحقيق ما نتوق إليه)، أما التناقض الآخر فيكون بين ما هو مرغوب وما هو مفترض والذي يتضمن حكم شخص آخر على ما نتوق إليه (Hofstede 1981:21). وعلى أية حال فإن مكانة موضوع القيم في الإدارة العامة لم يكن مسموحاً المساس بها في السابق.

انقسام القيم والحقائق:

حدث في القرن الماضي حدثان شكَّلا مستقبل الإدارة العامة كمجال و كمهنة. تمثل الحدث الأول في تركيز وودرو ويسلون وفرانك دابليو جودناو Woodrow Wilson and Frank W. Goodnow على فصل الإدارة عن السياسة كأساس إصلاحي وحيد لتحقيق الكفاءة ولإزالة الممارسات غير الأخلاقية وغير الموضوعية المتعلقة بالفساد والمحسوبية والتي ألمت بالنظام الديمقراطي للحكم. فالإدارة بالنسبة لوودرو ويلسون Woodro Wilson، بصفتها حقلاً مستقلاً بذاته، كانت تقع خارج دائرة السياسة نظراً لأن المسائل الإدارية تختلف عن المسائل السياسية. وبعد ويلسون تبنى علماء آخرون في كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وألمانيا نفس النهج في تأييدهم للاتجاه السائد الذي يرى أن الفصل بين السياسة والإدارة حقيقة واضحة بذاتها وهدفاً منشوداً. فكان يُنظر للإدارة العامة على أنها عالم منغلق على نفسه له قواعده ومنهجياته وأدواته الخاصة. كما كان يُنظر إلى السياسة على أنها ميدان القيم في حين اعتُبرت الإدارة عالم الحقيقة المحضة المتجسدة في القيم. وفي ضوء ذلك، تم وضع دورات تدريبية وتعليمية في مجال الإدارة العامة بغرض إقصاء القضايا الأخلاقية وتساؤلات القيم.

وتمثل الحدث الآخر والذي عزز التجاهل المتعمد للقيم والأخلاق من قبل برامج الإدارة العامة في بروز دور المنهجية العلمية الأوروبية بعنصريها الرئيسيين: العقلانية الموضوعية والقياس. ويكمن الهدف الرئيس من الركون إلى هذين العنصرين العلميين في استبعاد عوامل التحيز والأفكار المغلوطة للبشر من خلال البحث عن البيانات الحقيقية التي يمكن قياسها والتحقق منها كمياً، ومن ثم يمكن تقديمها بشكل عقلاني وموضوعي. في هذا السياق، تم النظر إلى الأكاديميين والممارسين في حقل الإدارة

العامة باعتبارهم علماء تطبيقيين يتعين عليهم أن ينأوا بأنفسهم عن دنيا اللا موضوعية واللاعقلانية الموجودة في القيم والموضوعات الأخلاقية. لقد سعى النموذج المثالي الأوروبي في الإدارة العلمية المستقلة أو "علم الإدارة" إلى تطبيق السياسات دون المزيد من التفكير العميق. وقد برز تأثير المنهجية العلمية مدعوماً بإصلاحات الخدمة العامة التي قادها الأمريكيون والتي تجلت في عدد من نظم الإصلاح الإداري التي تم إطلاقها مثل "وضع ميزانية الأداء" و "نظام تخطيط برامج الميزانية (PPBS)" و "الموازنة الصفرية (ZBB)" و "نظام إدارة سياسة الإنفاق (PEMS)" و "إدارة الأعمال العامة الحديثة (NPM)" و حالياً "التوقعات العامة الحديثة (NPE)". ونلحظ أن تلك الجهود التي بذلت في الغرب حدثت بدواعي زيادة الكفاءة في الوقت الذي يتم الاعتماد فيه على الأساليب الكمية. فكلما تعقدت عمليات الحكم زاد الإصرار على استخدام المنهجية العلمية. ولعل أحد أهم النتائج المترتبة على استخدام هذه المنهجية هو أن النظام أصبح مهوساً بالأساليب الكمية، وهو الأمر الذي نتج عنه خلل وظيفي في نظام الخدمة العامة والتي ظهرت في صور الظلم الاجتماعي والتحيز المؤسسي، وتقليص حجم العنصر البشري. فمن أعظم الأفكار الخاطئة في هذا النهج هو اعتقاد أن موظف الخدمة العامة يشبه إلى حد بعيد الإنسان الآلي وأن عليه تطبيق السياسات دون تفكير. لذا نجد أن الخبراء فشلوا في إدراك أن من واجب المديرين الحكوميين أن يمارسوا نوعاً من التفكير عند تطبيق السياسات والبرامج. فالتطوير الإداري، بوصفه حقلاً فرعياً من حقول الإدارة العامة، لم يستطع الخروج من سطوة التركيز على الجوانب الرسمية للتنظيم على الرغم مما كانت المؤسسات تكابده في جوانب الفاعلية لديها.

إنه لن يكون من قبيل الخطأ القول بأن مسألة القيم والأخلاق قد اعتبرتا هامشيتين أو قد تم تجاهلهما تماماً على مدى القرن العشرين. ومع ذلك فإن حالة الانقسام بين السياسة والإدارة ظلت ولا تزال تهيمن على صياغة وتطبيق وتقييم قضايا السياسات العامة دون الأخذ في الاعتبار المضامين والبراهين الأخلاقية. وأخيراً فإن ما يثبت زيف حالة الانقسام تلك هو اعتبار حقل الإدارة العامة (أو حقوله الفرعية ومنها التطوير الإداري) مجالاً حيادياً بالنسبة للقيم ويتعين إنجازه بأسلوب نزيه وعلمي وميكانيكي.

إن الجهود المبذولة بهدف الفصل بين السياسة والإدارة وما صاحبها من حركة متزامنة لجعل فن الإدارة علماً تعود إلى إهمال قديم ومستمر للقيم والأخلاق ليس

على مستوى تعليم مواد السياسة العامة والإدارة فحسب، وإنما أيضاً على مستوى برامج تدريب الخدمة العامة. ولعل التأثير المضر لهذين العاملين يتمثل في إسهامهما في حالة اللا أخلاق الموجودة في القطاع العام (وبشكل أكثر سوءاً في الدول النامية)، بالقدر اللذين أسهما به في إضعاف تلك المثالية الضمنية والمرتكزة على ما يلي: (أ) أن الحكومة أمانة عامة والخدمة العامة هي مهنة أولئك الذين يعرفون كيفية التصرف بشكل أخلاقي، (ب) أن على موظفي الخدمة العامة أداء مهامهم بحيادية وكفاءة في إطار آداب الوظيفة العامة، (ج) خدمة الدولة هي أقدس الواجبات والتي ترتبط بخدمة مُثل الديمقراطية بشكل يصعب تحليله (Dwivedi 1987).

تتعارض المجموعة السابقة من المثل الأخلاقية مع السمات المحدودة للمنظمات التي تتأثر بالممارسات التجارية بما فيها المفاهيم التي تنادي بها حركة الإدارة العامة الحديثة (ومن هذه العوامل: قيود الميزانية، تحجيم البيروقراطية، التأكيد على النتائج بأي تكلفة، معاملة المواطنين كمستفيدين، اللامركزية وتفويض السلطة للحكومات المحلية، التعاقد الخارجي، والمحاسبة)، فضلاً عن الدعم الأساسي للتغيير بوازع الطنطنة حول آليات السوق. ويتمحور المنطق في ذلك حول نقطة مفادها أن التقليل من الهياكل البيروقراطية سيؤدي حتماً إلى التقليل من مشاكلها. وهنا يتكرر الأمر نفسه، إذ نجد تأكيداً قوياً على توظيف الأساليب الكمية بغية الوصول الى معايير موضوعية لتأمين المساءلة، وهو مدعوم بإيمان أعمى بأهمية التنظيم والعمليات والإجراءات بينما تبدي تجاهلاً مطلقاً للأبعاد الأخلاقية (وهو ما يسمى بالمسألة الشخصية من قبل المهتمين بإدارة الأعمال العامة الحديثة).

دراسة الثقافة الإدارية: المناهج

يقترح المؤلف ثلاثة مناهج أساسية لدراسة الثقافة الإدارية لأي بلد: (١) المنهج الأخلاقي، (٢) المنهج التقني، (٣) المنهج الروحي. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المناهج الثلاثة تقوم على بعض من القيم المشتركة مثل الحقوق الأساسية والحرية والكفاءة والمحاسبة والعدالة .. الخ، والتي يمكن النظر اليها على أنها القيم الجوهرية لأي بلد. وفيما يلي عرض موجز لهذه المناهج الثلاثة:

المنهج الأخلاقي:

علم الأخلاق هو دراسة الواجب والالتزامات الأخلاقية للأفراد والمنظمات التي يمثلونها. فمن خلال استخدام هذا المنهج في دراسة الثقافة الإدارية، يستطيع الشخص

التركيز على الممارسات الأخلاقية للمدير. ويعتمد هذا المنهج على البحث عن الفضائل الأساسية لأي أمة كما يعكسها الدستور والاتفاقات القانونية في ذلك البلد. فهذا المنهج يسعى للتأكيد على واجب المرء بغض النظر عن الظروف المحيطة به. وعليه فإن الحكم المبني على منهج الاخلاق يقع ضمن عالم المستحب أو الأخلاقيات. فنجد أن التفكير في الغايات والوسائل جاء في صلب اهتمام الإدارة العامة. إذ من المعروف أن هناك طريقتين أساسيتين لتحسين أداء أي إدارة: الأول يتعلق بمحاولة تحسين أداء الأفراد من خلال القيادة والتحفيز والتدريب، أما الآخر فيتعلق بالاستغراق في إصلاح المؤسسات والأنظمة لخلق مناخ من المساءلة المرغوبة بين الموظفين. إضافة إلى ذلك فإن المنهج الأخلاقي يلتمس مصادره من الدين أو الفلسفة. فقد عمل المؤلف ولسنوات عديدة كمفسر لما يُعرف "باللاهوت الإداري" مستنداً على تحليل الثقافات والأديان العالمية وتحليل قادتها (Dwivedi 1987). هذه المحاولة جاءت استجابة لدعوة دوايت والدو Dwight Waldo للتدقيق في الدين لمعرفة أي أدوات التوجه يمكنه توفيرها (Waldo 1980 :109). ويرى دويفيدي إمكانية توظيف اللاهوتية العلمانية الإدارية كأداة لتقديم مبادئ إرشادية للأخلاق الإدارية، فضلاً عن فكرة الشعور الداخلي لدى الفرد نحو خدمة الصالح العام. هذه الدعوة تحفها المخاطر لأن الدولة العلمانية الحديثة وجدت صعوبة في الانسلاخ من دعوات الأديان الرسمية وهو ما كان له الأثر في فرض معتقدات روحية محددة على الآخرين.

يُنظر إلى الجوانب الروحية والأخلاقية والتي شكلت قوى توجيهية في تاريخ الحضارة البشرية، على أنها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالدين، إلا أن قوى العلمانية تشعر عند إقحام الدين في الشئون الحكومية بأنها مهددة. وعليه لا تقتصر النتيجة على إضعاف حلقة توظيف الأخلاق في شئون الدولة فحسب، وإنما يؤدي ذلك إلى تكريس اللا أخلاقية وما يعرف ب "نسبية الأخلاق" في سلوك وتصرفات الأفراد، فضلاً عن انتشار الأنشطة غير الأخلاقية في القطاع العام وشيوعها في جميع أنحاء العالم. وإذا كانت هناك رغبة في الحفاظ على قيم العدل والمساواة والإنصاف والحرية، فلابد من اعتماد السلوك السياسي والإداري على أسس أخلاقية مثل تلك المتمثلة في الخدمة العامة (Dwivedi 1995). ويعد ذلك بمثابة مفهوم يقوم في الأساس على مثالية خدمة المجموعة والتي ترتكز بدورها على مفهوم التضحية، ذلك المفهوم الذي يتسامى فوق الفردية والمادية بهدف بث شعور مشترك أو روح في أداء المهمة العامة بين مسئولي الدولة. بالطبع لا يعني مفهوم التضحية في سياق العصر الحديث أن

ينذر موظف الخدمة العامة ذاته للفقر. بل على العكس فإن هذا المفهوم يعني الالتزام بمبدأ خدمة الآخرين من خلال وضع معايير عُليا للسلوكيات الأخلاقية، وباعتبار الوظيفة في حد ذاتها استجابة للنداء الداخلي بالصالح العام وإيماناً راسخاً بالمهمة. وباعتبار الخدمة العامة نداءً داخلياً فإننا نجد التأكيد ينصب على البعد الخدمي فيها، والذي يشكل نموذجاً مثالياً ينبغي لموظفي الخدمة العامة الاعتراف به كنموذج له أهمية أكبر من الاعتبارات الاقتصادية والمادية. في هذه الحالة، ترقى الخدمة العامة لمصاف الدين الذي تحكمه قيم علمانية والذي يشابه إلى حد بعيد ممارسة الطب أو التمريض أكثر من كونه مجرد مهنة. أيضاً على موظفي الخدمة العامة أن يستمدوا الشعور الداخلي بالرضا من خلال تقديم الخدمة إلى الآخرين وليس من المكاسب المادية فحسب. فرموز وأسطورة الخدمة العامة بالنسبة لهم تساوي في قيمتها القدر الذي تشكله المزايا المتعلقة بالوظيفة ذاتها إن لم تكن تزيد عنه.

في ضوء هذا الدور التقليدي أو الكلاسيكي، توجد العديد من الطرق الصحيحة لأداء الأشياء عبر الالتزام بما أسماه هينيسي (Hennessy) بـ "الشفرة الجينية للسلوك" والتي تتضمن القيم التالية: الاستقامة، والحرص على البيئة، واحترام المنطق، والاستعداد لقول الحقيقة للقيادات العليا، والجاهزية لتنفيذ التعليمات ما لم يكن فيها تجاوز، وتقدير المصلحة العامة العليا، والإنصاف، واهتمام مطرد بالمثل الديمقراطية (Hennessy 1989: 5). وبالنسبة لموظفي الخدمة العامة فإن أي تحرك نحو بناء درجة أكبر من التعايش مع قادتهم كما هو الحال في العديد من البلدان يجب تفاديه.

المنهج التقني:

يعتمد المنهج التقني على تحليل نجاح القرار بتحقيق الأثر المرغوب. وعلى الرغم من وقوعه في عالم المستحب إلا أن هذا المنهج يعير اهتماماً أكبر للحقائق التي تطرأ في طريق تحقيقه للأهداف أو احترام القيم. أيضاً يهتم المنهج التقني بالعلاقة السببية بين الوسائل والغايات المنشودة، فالتقنية أضحت مذهباً لبيان الأسباب الحاسمة في تحقيق الغايات. وبوصفه منهجاً لدراسة الثقافة الإدارية فإن مذهب التقنية هذا يؤكد على أنه ينبغي أن يتم تحديد العمليات والإجراءات في الإدارة الحكومية بناءً على الغايات والنتائج النهائية. لذا يظهر التشديد على الآثار الملموسة والنتائج المنجزة والغايات المتحققة.

المنهج الروحي:

عندما نشير إلى الروح بوجه عام فإننا نقصد بأنها مصدر من مصادر الطاقة، تلك التي تكون (أ) أبعد من ذواتنا ومن وجودنا المادي المبهم، (ب) وتدفعنا للبحث عن الهدف من الحياة الدنيوية والأخروية وعن سبب وجودنا على وجه البسيطة، (ج) وتتضمن تأثيراً مزدوجاً على إدراكنا لما هو صواب وما هو خطأ، (د) وتمكننا من الاهتمام بالآخرين، (هـ) وتلهمنا بالتصرف بأسلوب يحقق الصالح العام. لذا فقد اقترح كل من ويليا بروس وجون نوفينسون Willa Bruce and John Novinson في مقالتهما حول التعامل مع الجوانب الروحية في الخدمة العامة، أن يُبذل جهدٌ في توظيف مفهوم الروح (Bruce and Novinson 1999). كما أن مؤلف هذا المقال وخلال السنوات القليلة الماضية قد اقترح منهجاً مشابهاً حول دور الجوانب الأخلاقية والروحية في إدارة شئون الدولة بقوله: "إن البعد الأخلاقي للحكم يشير إلى الاهتمام بتحسين جودة الخدمة العامة ولإدارة شئون الدولة" (Dwivedi 1987: 707). وعلى الرغم من أن الروح تعتبر جزءًا لا يتجزأ من تقاليدنا وعقائدنا الدينية إلا أنها تمثل في الوقت ذاته بعداً علمانياً (لم يتم حتى الآن الاعتراف به بشكل واضح من قبل المؤسسات العلمانية) حاسماً في الحوكمة خصوصاً فيما يتعلق بأخلاقيات الخدمة العامة وقيمها. إن مصدر الطاقة هذا الذي ذكرناه آنفاً بإمكانه أن يتحول إلى قوة أخلاقية رمزية أو مهنية تستخدم في الحوكمة الجيدة. ولكن كيف ذلك؟ لاشك أنه من خلال فهم الصلة الوثيقة للجانب الروحي في إدارة شئون الدولة، فإنه يمكن تطوير إستراتيجية مشتركة للحوكمة الجيدة. وتعتمد مثل هذه الإستراتيجية على (أ) مدى إدراك موظفي الحكومة للمصير المشترك لمجتمعهم، (ب) والتصرف بشكل فردي وجماعي لحماية المصلحة العامة، (ج) وأن يدركوا أن التزامهم الأخلاقي بدعم أهداف المجتمع له أبلغ الأثر في صياغة مستقبله لأن تصرفاتهم سيكون لها صداها على مستقبل مجتمعهم. وتجدر الإشارة إلى أن إظهار الوعي الاجتماعي والسلوك الحريص من قبل المسئولين العموميين يتداخل مع مفهوم الصالح العام. ومما يعد التزاماً هو ضرورة ألا يدين بنو البشر داخل مجتمع ما لبعضهم البعض فحسب بل لغيرهم ممن يقطنون أماكن أخرى. كما أن من بين الأمور المهمة أن يعرف المسئولون العموميون الطريقة المثلى لخدمة الصالح العام. ونجد في النظام الحكومي الديمقراطي الليبرالي أنه لا يوجد قيمة في الخدمة العامة تعلو فوق مهمة إظهار الوعي الاجتماعي والسلوك الحريص من خلال أداء المرء للمهام الموكلة إليه سعياً نحو تحقيق المصلحة العامة والحوكمة الجيدة.

هناك اعتقاد خاطئ في مجال السياسة العامة والإدارة مؤداه أن تطوير السياسة العامة وتطبيقها هو مسعى موضوعي وعلماني صرف، حيث لا يوجد دور محدد في ذلك للقوى الأخلاقية والروحية والذاتية على الإطلاق. ومع ذلك فإن القيم والأخلاق ليستا مقصورتين على المسائل الشخصية فقط. فقد أسس المجتمع الديمقراطي على مبدأ كرامة البشر وقيمتهم وأن المبادئ الأخلاقية إنما تنشأ من قيم دينية جوهرية تجعل حياة البشر مسألة مقدسة ذات طبيعة اجتماعية. أضف إلى ذلك، أن كل دستور على وجه العموم ليس إلا تجسيداً للقيم الأخلاقية، تلك التي تكفل لنا الحريات الأساسية والعدالة وسيادة القانون والمساواة. تلك هي الأسس الأخلاقية التي ينبغي أن تقوم على أساسها السياسات العامة وإدارتها. فنحن نعيش في عالم من الاعتمادية المتبادلة حيث تشترك فيه الأخلاق والعلمانية وتحقق التوازن فيما بينها بغرض حماية القيم الإنسانية وتعزيزها. وفي ضوء ذلك، ليس هناك من حاجة إلى عزل الجوانب الأخلاقية والروحية تحت مسميات كعلمانية الخدمة العام وموضوعيتها وحياديتها، وذلك خشية أن تتعرض الرؤية الأخلاقية -التي شكلت وقادت البشرية إلى أقصى حد ممكن- لنوع من التسوية مع الممارسات اللاأخلاقية والنفعية والفساد.

ومن خلال الإصرار على تواجد الأخلاق في السياسات العامة وفي عملية صنع القرار الحكومي ربما يتسنى لنا تقوية الالتزام الأخلاقي لدى الأفراد والمنظمات التي يمثلونها على حد سواء. ويستلزم هذا الأمر أن ينصب تركيزنا على جانب الأخلاق لدى المديرين الحكوميين. ولكن ما هو الشعور بالواجب الذي يتعين أن يكون الموظف الحكومي منوطاً بأدائه، ولمصلحة من، وكيف يمكن تفعيله؟ إن المنهج الروحي يفترض وجود طرق صحيحة لأداء المهام، كما يفترض وجود معايير وقواعد ينبغي الالتزام بها. فموظفو الحكومة من هذا الطراز المميز يؤمنون بأن المسئولية الإدارية هي مسألة أخلاقية في أساسها (Bernard 1948). كما أنهم مدفوعون بأهداف سامية ويعتقدون بأنهم مؤتمنون على رعاية الدولة، وبالتالي فهم مدينون بالتزامات خاصة وبتوقعات محددة وأنهم يعيشون في عالم ائتماني قائم على الثقة. وهنا ندرك أن المنهج الروحي أو البعد الروحي (سيتم مناقشته لاحقاً) يكتسب صفة الشمولية. فوجود موظفي الحكومة في النهاية مرتهن بخدمة الجمهور الذين وُظفوا لخدمته. لذا فإن هذا المنهج يحتاج إلى أن يُبعث من جديد في الخدمة العامة. فالالتزام برؤية جماعية يُعد إحدى الفضائل الأساسية لموظفي الحكومة وهي فضيلة تستمد من اعتبار الخدمة العامة استجابة لنداء داخلي بالعمل للصالح العام. فإذا لم تكن مهنة الخدمة العامة

كذلك، فهي مجرد وظيفة فحسب، وفي هذه الحالة فإن الولاء الوظيفي يعتمد بصفة رئيسية على الفوائد المادية وعلى الشعور بالرضا الذي تبعثه الوظيفة في الشخص. وفي ظل هذه الظروف، لا يمكن لأحد أن ينتظر من موظف الخدمة العامة أن يبدي فضائل الخدمة للمجتمع، وأن يقتصد في استخدام أموال دافعي الضرائب، فضلاً عن أن يلتزم بتحقيق الصالح العام وبالرعاية الجماعية لجمهور المواطنين.

إضافة إلى ذلك، فإننا ندرك بأن الأخلاق باستطاعتها أن تهيئ لنا السبيل للسيطرة على نزواتنا الدنيئة مثل الطمع والاستغلال وإساءة استخدام السلطة وسوء معاملة الناس. في المقابل، فإن القيم الروحية تتطلب تهذيب الذات والتواضع، وفوق ذلك كله غياب الغطرسة الناتجة عن شغل منصب حكومي. كما تمكن الأخلاقُ الناسَ من تركيز قيمهم حول فكرة عامة مفادها أن هناك نظاماً كونياً وقانوناً إلهياً يجب الحفاظ عليه. فالقيم الروحية تشكل نموذجاً وإستراتيجية تشغيلية من أجل تحويل شخصية الإنسان بتعزيز الإرادة الحقيقية والجوهرية وترسيخها في ذاته بغرض خدمة عامة الناس. فإذا كان هدفنا الحفاظ على الصالح العام وحمايته، فإن القيم الروحية توفر الحافز للمسئولين العموميين لخدمة المواطنين بكل احترام وكرامة.

إنه بدون هذه المناهج الثلاثة (المنهج الأخلاقي والتقني والروحي)، لن تكون هناك صورة شاملة لممارسة السلطة والنفوذ من قبل المسئولين العموميين. فربما استطعنا إيجاد رؤية ذات صفة شمولية لحوكمة البشرية من خلال توظيفنا لتلك المناهج في سبيل الوصول إلى مستوى جيد من الحوكمة. لا شك أنه في ظل غياب تلك المناهج فلن تستطيع القوانين وقواعد السلوك مهما بلغت أو آليات التحكم الداخلي والخارجي أو التهديد والعقاب أن تُجبر موظفي الحكومة على التعامل وفق منظومة الأخلاقيات المهنية. فواقع الدول التي تعتبر الأكثر في معدلات الفساد بحسب ما تصدره تقارير الشفافية الدولية يشير إلى أن لديها قوانين متعددة وآليات تحكُم لمحاربة الفساد ومع ذلك فالفساد موجود ومستشر. ولن يكون لنا أن نتوقع من المسئولين العموميين مستوى جيد من الحوكمة، إذا لم يقدهم شعور داخلي بضرورة العمل للمصلحة العامة و بأهمية خدمة الآخرين واستشعار القيم الروحية في داخلهم. هذا الشعور الداخلي بالمصلحة العامة يفيد بأن "الحكومة أمانة عامة وأن الخدمة العامة هي مهنة الأشخاص الذين يستطيعون التعامل وفق أخلاقياتها". لذا فإن السلوك الذي ينبثق من المُثل التي ترتبط بمفهوم الخدمة -على أنها أسمى المهن- يتضمن امتلاك وإظهار فضائل عديدة مثل الأمانة والنزاهة والإخلاص والعدالة. أيضاً فإن ضرورة أن يتجاوز

سلوك مديري العموم حد اللوم وضرورة تأديتهم لواجباتهم بإخلاص وكفاءة اقتصادية تبدو أمراً مرغوباً فيه" (Dwivedi 1995:297).

يؤمن المؤلف بإمكانية حماية الثقة في الديمقراطية حينما تُظهر العمليات الحكومية درجة أعلى من الموثوقية والأخلاق المهنية المبنية على ثالوث من العدالة والإنصاف والأخلاق. لذا ليس لنا أن نشن حرباً ضد الفساد وسوء الإدارة والحوكمة الفاسدة إلا من خلال التوفيق بين ميداني الأخلاق والمحاسبة الإجرائية. إذ لا يمكن لأي بلد أو أي مجتمع بغض النظر عن توجهاته السياسية والدينية البقاء في ظل خواء روحي وأخلاقي. إضافة إلى ذلك، يعتقد المؤلف بأهمية وجود مواثيق ولاء تحكم شئون حياتنا (والتي يتم استخلاصها من القيم الاجتماعية ومن تقاليد الثقافة ومن المثاليات الأخلاقية)، وأن يتم تعزيزها وتشجيعها وإحيائها وتقويتها باستمرار نظراً لأن الحوكمة الجيدة ليست إلا مشروعاً أخلاقياً في جوهرها. وبناء على ذلك ومن وجهة نظر شمولية، فإنه لا يمكن دراسة الثقافة الإدارية بشكل شمولي ما لم يتم الإفادة من المناهج الثلاثة تلك. لهذا السبب فإن دراسة الثقافة الإدارية تقتضي توظيف الثلاثة مناهج معاً، على الرغم من قناعة المؤلف بأن من يغامر بالخوض في عالم القيم الروحية كمن يطأ موطئاً صعباً.

إدارة الأعمال العامة الحديثة والثقافة الإدارية:

على الرغم من أن مصلحي الخدمة العامة لا زالوا يأملون أو يدعون المعرفة بأن المؤسسية والمنهجية والأساليب الحديثة كفيلة بإحداث التغيير في سياسة وبرامج الحكومة من أجل الوصول للكفاءة والمحاسبية والشفافية، إلا أن هناك بعض افتراضات ثبت صحتها وتبدو بديهية. أول هذه الافتراضات هو أن اختيار الأهداف يعتمد جزئياً على الوسائل المتاحة، بمعنى أن معظم الخيارات في حقل السياسة العامة والإدارة ليست أخلاقية بحتة، وإنما تعتمد بشكل رئيس على حسابات الكلفة والمنفعة سواء بالنسبة للمواطنين أو بالنسبة للسياسيين وموظفي الحكومة. الافتراض الثاني يفيد بأن الإصلاحات الإدارية تأتي بنتائج مقصودة وأخرى غير مقصودة.

وعند تطبيق هذا المنهج على إدارة الأعمال العامة الحديثة فإنه تبرز الملاحظات التالية: (١) أن هناك توافقاً لأن الثورة الإدارية تُعد جزءاً من الانتصار المدوي لقيم الديمقراطية الرأسمالية، (٢) أنه أضحى من السهل تبني القطاع العام لاستعارات لغوية إدارية مثل «ثقافة الشركات» و «الإدارة بالنتائج.. الخ»، (٣) أن هناك قدراً كبيراً

من الغموض في تعبيـــرات مثل «القيم مقابل المال» أو «الامتياز»، (٤) أنه يتطلب تعطيل الإنـــكار وفقاً لما قاله دانســـايرDunsire في تعاليمه: "أنها توضـــح الأمور ولكن على طريقـــة "الحقيقة المنزلة" وليس بطريقة وضع فرضيـــات النظرية، فهي تبين ما الذي يجب فعله ولكن كما لو كان من منطلق الضرورة أكثر من مجرد تفعيل للسياســـة"، (٥) هناك انتقائية في الحجة عند الاستدلال بالأمثلة والممارسات المتميزة مروراً بالحكايات التي يتم الاستشهاد بها دون أي اعتبار لما يناقضها من قرائن (Dunsire 1937: 39). (٦) أن هناك معتقداً يقوم على أن المصلحة الشخصية يُعتقد أنها تفي بمتطلبات المصلحة العامة (Dwivedi and Gow 1999:171).

إذاً تكمن مشـــكلة إدارة الأعمال العامة الحديثة في كونها تقنية في مجملها. فإذا عُرف عن السياسة بأنها تدور في فلك فن الممكن أو حول ما هو مقبول في مجتمع ما، وإذا عُـــرف أنها تدور حول أهم خيارات المجتمع من القيم مثل الموثوقية والعدالة، فإن الإدارة بوضعها الحالي قد تناست السياسة تماماً (Manzer 1984:27).

وكذلـــك فإن إدارة الأعمال العامة الحديثة تبدو متجاهلة للقانون في مجال الإدارة العامة. ويمكن رؤية هذا الأمر على مســـتويين من مســـتويات الإدارة أهمها أنه عند إيـــراد أفكار مثل إدارة الشـــركات وثقافتها وحتى الثقافة الإدارية نفســـها، فإنها تنزع إلى حجـــب العلاقة بين كبار الموظفين والقيادات العليا ومدى دســـتورية هذه العلاقة مـــن حيث طبيعتها. ومثال ذلك ما رأيناه في قيام موظفي الحكومة الكنديين بالإجابة باسم الوزير في معرض ردهم على مساءلات أعضاء البرلمان. فكما أن هؤلاء الموظفين يواجهون التعقيدات اليومية للإدارة والقيم المتضاربة التي فرضها النظام، فهم بحاجة إلى نقطة مرجعية يســـتطيعون العودة إليها والاستناد عليها في حالة الشك. وهذا ما أفاد به جون روهر John Rohr في قوله إنه يجب توظيف الدســـتور باعتباره مصدراً لنظام قيمي يحمي المديرين (Rohr 1987:67). وهذا هو السبب في أن القانون يعمل كضامن للحكومة الديمقراطية في المســـتويات الدنيا من الإدارة. وفي هذا الســـياق، فإن المدير في القطاع الحكومي يختلف عن المدير في القطاع الخاص لأن الأخير ربما ينظر إلى القانون باعتباره قيداً لابد من الإذعان له، بينما يجد المدير الحكومي نفسه مجبراً على التمسك بسيادة القانون.

بالنسبة لنا، فإن أعظم الاتهامات الموجهة لإدارة الأعمال العامة هو التوجه لاختزال مهامهـــا وفقدانها للقـــدرة على التخيل. فهي تحاول أن تختـــزل الظواهر المعقدة في نموذج واحد مستقى من مجال الأعمال، وقد سبق وأن تناولنا الصورة المناسبة للمدير

الحكومي والمتمثلة في أن يكون مديراً للخدمة وليس رجل أعمال. ولقد لاحظ كل من أستلي وفان دي فان Astley and Van de Van وجود نسختين من نظرية المنظمة، إحداهما ترى أن المنظمة تقريرية والأخرى تراها فاعلة وتطلعية (Astley and Van de Van 1983). فالمدرسة التقريرية تنظر إلى الإدارة على أنها تناغم بديع يهيئ المنظمات إلى التغيرات التي تحدث في بيئة العمل، أما النظرة الاستباقية فترى أن تأخذ الإدارة نظرة إستراتيجية كهذه للبيئة فهي وُجدت لتكون المنهج المُتبع.

وتكمن المفارقة في إدارة الأعمال العامة الحديثة في أنها في الوقت الذي تمتلئ لغتها بإشارات تبرز تبنيها لموقف فاعل وتطلعي من حيث دعمها للتخطيط الإستراتيجي والإبداع والتغيير والنمو، نجد أنها تقريرية بدرجة كبيرة. فمضمون الرسالة التي تبعثها أنه لا يوجد في الواقع خيارات أمام الحكومات في الدول النامية، فعجز الموازنات وتغيرات الهيكل الاقتصادي والمنافسة في التجارة العالمية، يجبرها على تبني السياسات ذاتها. ولعل ذلك يحجب حقيقة أن تلك الحكومات تطبق سياساتها بطرق مختلفة، فنجد أن البلدان الأوروبية تقر بشكل أكبر نموذج الشركات في مساومة قطاع الأعمال ونقابات العمل فيها، بينما تلجأ كل من بريطانيا والولايات المتحدة وكندا إلى مفهوم ليبرالية المجتمع والتي تحتل فيه الفردية مكانة سامية. أيضا فإن إدارة الأعمال العامة الحديثة تخفي حقيقة وجود نماذج خاصة بالدولة الحديثة تختلف عن نموذج السوق. وخلاصة القول أنه إذا أُفرط في تبني حركة إدارة الأعمال العامة الحديثة (المعتمدة في جوهرها على النموذج التقني للتحليل الإداري)، فإن التقنية سوف تلغي ما هو مرغوب بالنسبة لنا. فيصبح المعقول أو الملائم هو الأداة التي تعكس المرغوب، ولكن إذا كانت الملائمة هي المعيار الوحيد لما هو مرغوب فيه، فإن رؤيتنا في هذه الحالة تصبح قاصرة جداً. وهنا تتضح الصلة بين المنهجين الأخلاقي والروحي. وعلى عكس السياق السابق، فإن هذين المنهجين يقتضيان نداءً شمولياً لتفعيلهما في الإدارة. فوجود موظفي الحكومة في النهاية مرتهن بالهدف الذي تم توظيفهم لأجله والمتمثل في خدمة المواطنين، وهذا هو الجانب الذي نحتاج إلى بعثه من جديد في مجال الخدمة العامة. وحتى مع التشديد الذي نشهده حالياً على تقليص حجم الخدمة العامة فإن المرء لا ينبغي أن يتخلى عن إيمانه بخدمة المصلحة العامة في مجتمعه، بينما من الأحرى أن تبذل اهتماماً أكبر بالرعاية لمواطنيها. ويعكس الالتزام بهذه الرؤية الجماعية الخصال الجوهرية لموظفي حكوماتنا. على الجانب الآخر فإن التخلي عن الالتزام بالخدمة العامة كنداء داخلي لتحقيق المصلحة العامة نتيجة لتبني

ممارسات السوق، فسوف يقود إلى وضع غير مرغوب به على الإطلاق. وبناء عليه ليس من مصلحة أي بلد تبني مواقف مسبقة لترك الواجب ورفض الالتزام بذلك الهاجس ضمن منظومة موظفي الحكومة. وبالطبع فإن المناهج الأخلاقية القائمة على مبدأ الواجب لها سلبياتها بعيداً عن حقيقة عدم اتفاق الجميع على محتوياتها. فالصعوبات في الإدارة العامة تظهر عادة بسبب النزاع بين قيمتين أو أكثر مثل الشعور بالوطنية والالتزام بأداء الواجب في إطار القانون والدستور.

التنوع في النظرية والممارسة وضرورة الحفاظ عليها:

لا ينبغي النظر إلى المناهج الثلاثة التي تم توظيفها في دراسة الثقافة الإدارية وكذا الإدارة على أنها تحمل تناقضاً فيما بينها، فكل منها يكمل الآخر. فمهما بلغ حجم التحليل الفعلي فإن أحداً لن يستطيع أن يتفادى وضع أحكام بمنأى عن قيم أخلاقية وروحية محددة، تلك التي تعتبر خيارات أساسية في الخدمة والحياة العامة لأي بلد. على الجانب الآخر، فإن أولئك الذين يعتنقون الأبعاد الأخلاقية والروحية يمدون التحليل بمنظور عميق ولكنه لا يرقى إلى مستوى الصورة الكاملة. وهذا هو السبب في أن توظيف المناهج الثلاثة في دراسة الثقافة الإدارية أمرٌ ضروري. إذ ينبغي توظيف تلك المناهج معاً والنظر إليها على أنها شرط ينبغي الالتزام به عندما يرغب أحدهم في اختبار الثقافة الإدارية لأي بلد. ومن بين تلك المناهج، المنهج الأخلاقي وهو المنهج الذي له جذور ضاربة في الفلسفة وفي تحليل السياسات. ولعل أكثر المدارس الفلسفية صلة بالمنهج الأخلاقي هي التي تتبنى المذهب النفعي وهي التي ترفع شعار «الخير العميم لأكبر عدد ممكن». إلا أن مثل هذا المنهج إنما يساعد بقدر ضئيل في مسألة تحديد حقوق الأكثرية بدون التقصير في حقوق الأقلية، كما أنه لا يعير اهتماماً للوسائل التي يمكن توظيفها لتحقيق الغايات المرغوبة. في المقابل يقع المنهج التقني ضمن دائرة اللوم لاستغراقه في المنهجية بدون التوصل إلى نتائج. والمنهج المتمم للمنهجين السابقين هو المنهج الروحي الذي يؤكد على العلاقة بين الممكن والمرغوب، ويشدد على دور العناصر الإيجابية في النداء الداخلي للخدمة العامة. وعلى الرغم من إمكانية دراسة الثقافة الإدارية بطريقة موضوعية نسبياً، فإن ذلك يضع أمامنا مشكلة الوقوف على أفضل الطرق للتعامل مع القيم. أخيراً، وبدون وجود القيم الروحية لدى الفرد والشعور بالواجب، فليس بمقدور القوانين وقواعد السلوك أن تنشئ بيئة للحوكمة الجيدة.

و يبـــدو جلياً في ظل العولمـــة أن هناك ركوناً واعتماداً مســـتمراً يتزايد في الدول النامية على النظرية والمنهجية المســـتمدة من الأســـلوب الغربي في الإدارة، ذلك الذي يشدد على نقل واستنساخ أفكار وأنماط مؤسسية من الغرب. ومع ازدياد حجم سيادة القيم والممارسات الغربية في كل مكان بمعايير أداء تقوم على مؤشرات وضعها الغرب، تـــزداد المحاكاة والانكفاء على النموذج الغربي في أنظمة الإدارة العامة في بقية أنحاء العالـــم، فضلاً عن أن يصبح موظفـــو الحكومة في كل مكان مجـــرد انعكاس للهياكل البيروقراطية المتعارف عليها في واشـــنطن ديســـي ولندن وباريس وبون وأوتاوا. لذا ينبغـــي أن نكون أكثر يقظة في حقل الإدارة العامة حتى لا يواجه تنوع الثقافة الإدارية نفس المصير الذي حدث مع اضمحلال التنوع العرقي في العالم. في ظل هذا المنظور، يحق لنا أن نكترث لما يحدث في العالم من حولنا (Nef 1998):

١- لم يستطع علماء الغرب ولسنوات عدة تضمين بدائل في شكل إسهامات غير غربية في الدارســـات الإدارية. بل على العكس من ذلك كان من المتوقع أن تثمر محاكاة الفكر المؤسسي الغربي عن نتائج مماثلة لما تم التوصل إليه في الغرب.

٢- أســـهم التمركز حول العرق والجهل بالآخر في الغرب في استمرار تجاهل الحاجة لتقدير أهمية الثقافة والتقاليد وأســـاليب الحوكمـــة المحلية. وبدلاً من ذلك كان أســـلوب الحوكمة والثقافة الإدارية في الغرب - من وجهة نظر الغربيين - هو ما يعكس ذلك التمييز والتشـــابك بين الهويات الوطنيـــة المختلفة وفي الواقع المعاش وفـــي التنـــوع الثقافي. من ثـــم ينبغي أخذ هذه العوامل فـــي الاعتبار عند فرض إصلاحات الخدمة العامة أو أي شروط أخرى على الدول غير الغربية.

٣- تســـبب إصلاح القطاع العام والمفـــروض من قبل الإيدولوجيـــة الغربية في بداية ظهـــوره في إيجاد أســـاليب إدارية مشـــوهة وفـــي هياكل تنظيميـــة منفصلة عن الأعراف الثقافية الســـائدة والاحتياجات الفعلية والواقـــع المعاش، فضلاً عن أن هذه الأساليب والهياكل تعيد إنتاج الإدارة الغربية في صورتها الرمزية فقط بعيداً عـــن جوهرها. إضافة إلى ذلـــك، لا يبدو أمراً غريباً أن تتوجـــه ثقافة الحوكمة في العالم الثالث نفســـها نحو إتباع التيار الســـائد المكلف في الدول الصناعية أو أن تجبر على استنســـاخه. وبالتالي فإن علـــى محاولات إعادة الهيكلة والتحديث والأنواع الأخرى من الإصلاحات أن تجيب أولا سواء بشكل مباشر أو غير مباشر عن السؤال المتعلق بالأساليب والقيم وثقافة الحوكمة المحلية.

بما أن الثقافة وأسلوب الحوكمة تعدان الركيزتين الأساسيتين لفهم الأسباب التي دفعت دولة ما للقيام بدورها، فإن ذلك يستلزم أن ينبثق أي إصلاح للقطاع العام يتم فرضه على الدول النامية من العادات والثقافة والتقاليد المحلية. فعندما يتم تجاهل الثقافة والعادات المحلية لصالح أساليب وممارسات الإدارة الغربية، وعندما لا تجد الدول النامية الوقت الكافي للتأكد من نبات عملية نقل تلك الأساليب والممارسات، يبرز تعارض بين نظامين مختلفين من القيم يعملان في آن واحد بدون أن يملك أي منهما معايير محددة يتم الاستناد إليها في قياس أداء موظفي الحكومة. في ضوء ذلك، فإن التنوع في الفكر والفعل بدلاً من الادعاء من طرف واحد بعولمة النماذج والثقافة الإدارية الغربية، هو مفتاح تحقيق العدالة والاستمرارية في العالم لكل من دول الغرب والعالم الثالث على حد سواء. أخيراً، فإن العولمة الحقيقية تعني القدرة على اتخاذ القرار بعقلية منفتحة بهدف فهم ودمج تقاليد ثقافية بديلة ومختلفة في قوالب إدارية مشتركة، فضلاً عن احترام التنوع في كل مكان. هذه القدرة على استيعاب كل تلك التأثيرات والتحديات في نظام الحوكمة لأي بلد، سوف تحدد، وبدرجة عالية، نوعية الحياة التي سينعم أو يشقى بها جيلنا والأجيال القادمة.

المراجع:

Astley, W. Graham and Andrew Van de Ven. 1983. "Central Perspectives and Debates in Organization Theory." Administrative Science Quarterly 28:245 -273.

Bergeron, G. 1990. Petit traite de l'Etate (A Minor Treatise on the State). Paris: Presses universities de France.

Bernard, Chester I. 1948. The Functions of the Executive. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Caiden, Gerald E. 1998. "Are Administrative Cultures that Different?" Pp. 377393- in Governing India: Issues Concerning Public Policy, Institutions and Administration, edited by 0. P Dwivedi, R. B. Jam, K. Dhirendra and K. Vajpeyi .Delhi :B.R. Publishing.

Dunsire, Andrew. 1973. "Administrative Doctrine and Administrative Change" Public Administrative Culture and Values Administration Bulletin(UK)13:39 -56.

Dwivedi, O. P. 1985. "Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability." International Review of Administrative Sciences 51: 6166-.

_____1987. "Moral Dimensions of Statecraft: A Plea for Administrative Theology." Canadian Journal of Political Science 20(4):699- 706.J

_____ 1995. "Reflections on Moral Government and Public Service as a Vocation." Indian Journal of Public Administration 41 (3):296 -306.

_____2002. "On Common Good and Good Governance: An Alternative Approach." Pp. 3551- in Better Governance and Public Policy: Capacity Building and Democratic Renewal in Africa, edited by O. de Olowu and Soumana Sako. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

Dwivedi, O. P. and E. A. Engelbert. 1981. "Education and Training for Values and Ethics in the Public Service: An International Perspective:' Public Personnel Management 10(1): 140 -145.

Dwivedi, O. P. and James lain Gow. 1999. From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada.

Peterborough, Canada: Broadview Press. A joint publication with the institute of Public Administration of Canada, Toronto.

Dwivedi, O. P. and J. Nef. 1998. "Administrative Culture: A Global Perspective." Africanus 28(2):5 -7.

Guillen, Mauro F. 1994. Models of Management, Work, Authority and Organization: a Comparative Perspective. Chicago. IL: Chicago University Press.

Hennessy, P. 1989. "Genetic Code of Conduct Inherited by Mandarines." The Independent (UK), 5June.

Hofstede, Geert. 1981. "Culture and Organizations." International Studies on Man andOrganizations,10(4):15- 41.

Manzer, R. 1984. "Policy Rationality and Policy Analysis: The Problem of the Choice of Criteria for Decision-Making." Pp. 27- 40 in Policy and Administrative Studies, edited by O. P Dwivedi. Guelph, Canada: University of Guelph.

Mosher, Frederick C. 1968. Democracy and the Public Service. New York, NY: Oxford University Press.

Nef, Jorge. 1998. "Administrative Culture in Latin America: Historical and Structural Outline."Africanus28(2):19- 32.

Nevitte, Neil. 1996. The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross- national Perspective. Peterborough, Canada: Broadview Press.

Rohr, John A. 1978. Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values. New York: Marcel Decker.

Sayre, W 1958. "Premises of Public Administration: Past and Emerging." Pp. 103106- in Administrative Questions and Political Answers, edited by C. E. Hawley and Ruth G. Weintraub. Princeton, New Jersey: Van Nostrand

Singer; Milton. 1968. 'the Concept of Culture." In International Encyclopedia of the Social Sciences. New York: Macmillan Press.

Waldo, Dwight. 1980. The Enterprise of Public Administration. Nuvato, CA: Chandler and Sharp.

Willa, Bruce and John Novinson. 1999. "Spirituality in Public Service: A Dialogue." Public Administration Review 59(2): 163 -169.

Wilson, Woodrow [1887J 1992. "The Stud3' of Administration." In Classics of Public Administration, edited by Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing.

الفصل الثاني:

الثقافة الإدارية الأمريكية: منظور متطور

كيث إم. هيندرسون

Keith M. Henderson

تعريف وتصنيف:

يقارن هذا الفصل أوجه الاختلاف بين الثقافة الإدارية والمفاهيم ذات الصلة بالثقافة التنظيمية والثقافة السياسية، فضلاً عن وضعه لحالة دراسية للإدارة العامة الأمريكية – في جزئيتها المتعلقة بموظفي الحكومة – استناداً إلى الأهمية التي يحظى بها مفهوم الثقافة الإدارية. وسوف يتم التنويه عن مصادر الثقافة الإدارية وأساسياتها بالإضافة إلى المنظور التطوري منذ الأيام الأولى لقيام الجمهورية حتى وقتنا الحاضر. أيضا سوف يمتد النقاش لتغطية الثقافات الفرعية، وأخيراً سيتم مناقشة عولمة القيم الإدارية الأمريكية.

الثقافة الإدارية ليست مفهوماً جديداً، ولكنها في الوقت ذاته ليست شائعة الاستخدام في الولايات المتحدة. فقد تم تأليف الكتب المطولة التي تتعامل مع الثقافة الإدارية بغرض تطوير المفهوم في كل من كندا (Dwivedi and Gow 1999) وإسرائيل (Caiden 1970) وكوريا (Paik 1990) والهند (Sharma 2000) وفي أماكن أخرى، إلا أنه لا يوجد مثل هذا الجهد في الولايات المتحدة. في المقابل نجد أن مفهوم الثقافة الإدارية كان مفهوماً محورياً في مقالات الدوريات العلمية (مثل كيراودرن Keraudren 1998، أنيكياريكو Anechiarico, 1996) وفي أوساط الأكاديميين، ولكنه أفل نجمه مع ظهور تفسيرات ثقافية أخرى وبخاصة الثقافة التنظيمية والثقافة السياسية.

ومما لاشك فيه أن مفهوم الثقافة كان يُستخدم في علم الإنسان (الانثربولوجيا) للإشارة إلى مجموعة من السلوك الجمعي والمعارف والعادات المشتركة.. الخ، ثم تم تبنيه والتوسع في استخدامه بطرق شتى في مجالات البحث الأخرى. ولقد أسهمت التفسيرات الأكاديمية إضافة إلى الاستخدام الإعلامي الواسع لمصطلح "الثقافة الأمريكية" في جعله مألوفاً بشكل كبير. وفي سياق الثقافة الأمريكية تلك، يفسح مفهوم الثقافة الإدارية المجال أمامنا للتركيز على القيم والمعتقدات والاتجاهات التي يحملها المديرون، فضلاً عن التعرف على التغيرات التي حدثت طوال الوقت بدءاً من أفكار النبلاء "الإدارة الارستقراطية" في حقب الاستعمار، مروراً بظاهرة الانتهازية المتوطنة والتي استشرت بهدف الفوز بمنصب سياسي، وانتهاءً بنظام الجدارة لموظفي الحكومة الذي جرى تعديله في النصف الأخير من القرن الماضي بتبني قيماً متعلقة بالمساواة في الفرص الوظيفية وبقوانين العمل الإيجابي (حماية حقوق الأقليات). وعليه يمكننا الوصول إلى فهم جيد لخصائص المقارنة وللتغيرات التي نشأت في الإدارة العامة – والتي انعكست في صور متعددة من إعادة التنظيم والإصلاحات،

فضلاً عن التغيرات غير الملموسة في الأخلاق لدى موظفي الحكومة - من خلال مفهوم الثقافة الإدارية.

الثقافة التنظيمية:

يوجد كم ضخم من الأدبيات حول الثقافة التنظيمية في حقل نظرية التنظيم والذي يتمحور منطقياً حول «الثقافة» ضمن إطار المنظمة. فكان إدجار شاين Edgar Schein من بين الرواد في هذا الجانب من خلال ما أورده من قوائم تفصيلية ضمن تحليله لأبعاد مكان العمل والمرتبطة بالثقافة (Schein 1985). كما أسهم مع غيره من الرواد الآخرين مثل بيتجرو (1979) Pettigrew وهوفستيد (1980, 1991) Hofstede في تحديد مفهوم الثقافة التنظيمية. أيضاً فإن الدراسات السابقة لعلماء النفس الاجتماعي حول البيئة التنظيمية قد لعبت دوراً في تشكيل المفهوم الذي توصل إليه شاين وغيره من المهتمين بالثقافة التنظيمية. وقد قام شاين بتوضيح عدد من فئات التحليل التنظيمي متضمنة ما يلي:

١- أنماط السلوك المُلاحظ عند تفاعل الأفراد (اللغة، العادات، التقاليد، والطقوس).

٢- القيم المُعتنقة (مثل "جودة المنتج" أو "تحديد الشركات الكبرى للأسعار").

٣- الفلسفة الرسمية (توجيه تصرفات المجموعة باتجاه الأشخاص المعنيين والموظفين والعملاء وغيرهم).

٤- قواعد اللعبة (القواعد غير المعلنة للنجاح في المنظمة، وخيوط اللعبة التي يجب أن يتعلمها الموظف الجديد).

٥- مناخ العمل (الشعور الذي يسود المجموعة).

٦- المهارات الضمنية (مثل الإمكانات الخاصة).

٧- عادات التفكير والنماذج الذهنية والنماذج اللغوية (Schein 1985: 8-9).

تمثل هذه التصنيفات السبعة السابقة الجانب الملموس في الثقافة التنظيمية ونماذج السلوك فيها وهي أكثر جوانبها وضوحاً، كما تحتوي الثقافة التنظيمية أيضاً على افتراضات ضمنية أساسية يتم اشتقاقها من الثقافة في مفهومها الواسع (Schein 1985).

وكذلك فقد تم إضافة مفهوم مناخ العمل ضمن التصنيفات وذلك يمثل انسلاخاً من المناهج الأصيلة لنظرية المجال وكذلك من الدراسة الكمية للاتجاهات ضمن المنظمات من قبل علماء النفس الاجتماعي. يسعى شاين Schein في كتاباته الأخيرة إلى توضيح الفرق بين مفهومي مناخ العمل والثقافة (Schein 2001).

لقد تم تطوير مفهوم الثقافة التنظيمية ليشمل عدداً ضخماً من الدراسات حول منظمات الأعمال والقليل من المنظمات الحكومية. على سبيل المثال بحث بوزمان Bozeman مؤخراً عن دائرة الإيرادات الداخلية في ضوء مفهوم "ثقافة المخاطرة" الخاصة بها (Bozeman 2003). لذا تظل الثقافة التنظيمية مفيدة كمفهوم وينبغي أخذها في الحسبان عند الانتقال إلى مستوى أعلى من التجريد ومن التركيز الكلي. ولعل عمل مارتن Joanne Martin حول الثقافة التنظيمية: تخطيط المجال (٢٠٠٢) يُعد من أبرز الأعمال التي تقدم نظرة عامة على مجال الثقافة التنظيمية. ويُعتبر مارتن أحد الشخصيات البارزة في مجال نظرية التنظيم الحالية من خلال إسهاماته البحثية الأخيرة ونموذج المنظور الثلاثي الذي قدمه في مجال الثقافة التنظيمية. أيضا فقد ألقى Martin الضوء على نقاط الخلاف في المجال كما أوضح منهجه في البحث. إضافة إلى ذلك يمثل كتاب دليل الثقافة والبيئة التنظيمية خلاصة وافية ومكملة لأعماله (Ashkanasy, Wilderom, and Peterson 2000).

تساعد كل تلك الرؤى المستقاة من الثقافة التنظيمية في تنوير الباحثين في مجال الإدارة العامة وتسليط الضوء على حالات بعينها وتطوير مناهج نظرية لفهم طبيعة السلوك التنظيمي. وبالتالي تسهم كل تلك المعارف في تكوين نظرة أشمل لنماذج التوجيه من خلال الموظفين وقيمهم وتوجهاتهم ومعتقداتهم المشتركة.

الثقافة السياسية:

تنظر الثقافة السياسة، من الناحية الأخرى، إلى النظام السياسي الكلي كوحدة تحليل وليس كمنظمات متجزئة. وهي بهذا مشتقة من العمل المشهور لألموند وفيبرا Almond and Verba (1965) حول الثقافات المدنية. ويشكل مفهوم الثقافة السياسية بنية الإطار العملي لكثير من النصوص التعريفية، كما يُعد مألوفاً، في مظاهره المتعددة، لطلاب هذا المجال. وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة للثقافة السياسية والنظر إليها كمفهومٍ يرتبط بالتطورات الأولية وبنظريات الحداثة، إلا أنه يظل مفهوماً واسع الاستخدام.

تعكس الثقافة السياسية قيم واتجاهات ومعتقدات مميزة تحدد شخصية المجتمع السياسي. وتقع الصِيغ والقيم الديمقراطية في الدستور في محور اهتمام المجتمع الأمريكي بأسره وهي تشمل الاستقلال، التسامح، الحرية، حكم الأكثرية، حماية الأقلية، المساواة، الحكم الذاتي، الاتحاد، التمثيل النيابي، سيادة القانون، المراجعة القضائية، فصل السلطات، الحقوق المدنية، العلمانية، الانفتاح الاجتماعي، الفردية، المشاركة، الشفافية، الحقوق المدنية، بالإضافة إلى الاهتمامات الأخرى. فالثقافة السياسية في الولايات المتحدة عبارة عن ثقافة تعاونية – باعتمادها على التمثيل النيابي غير المباشر – وتؤكد على قيم يعتبرها معظم الأمريكيين ذات صلاحية عالمية.

يشير كل من مونرو إيجليز ولاري جونستون Monroe Eagles and Larry Johnston إلى أن كل مجتمع يمتلك ثقافة سياسية (وفي أحيان كثيرة ثقافات أخرى فرعية) تشمل المعتقدات والاتجاهات والقيم التي يحملها الناس عن السياسية (Eagles and Johnston 1999:137). فنجدهما يعتبران الثقافة السياسية على أنها "الوعي السياسي الجمعي لنظام الحكم" (١٣٨)، والذي يمثل مفهوماً مقارناً مهماً. ونجد في النصوص المؤلفة وفي تفسيرات الديمقراطية الأمريكية مفاهيم بنائية مماثلة.

تشير تفسيرات الإدارة العامة إلى أن الجانب الإداري في الحكومة الأمريكية يعكس المد والجزر في التوجهات والحركات السياسية، وكذا القيم الأساسية لمفهوم الثقافة السياسية الواسع. فنجد أن علماء السياسة سعوا لوصف الإدارة عموماً وإدارة شئون الموظفين على وجه الخصوص في سياق الولايات المتحدة بمحاور مثل التوسع، السلطة، والمقايضة مع الديمقراطية، الكفاءة، الإشراف والتحكم الجيد، ووضع السياسات وتطبيقها، والسياسية البيروقراطية. كما يشكل الرابط بين نظام الخدمة المدنية والسياسيين المنتخبين أحد أهم تلك الأفكار الإدارية (انظر Ingraham 1995).

الثقافة الإدارية:

سيتم في هذا الفصل التفكير في الثقافة الإدارية على أنها نقطة وسط بين تحليل توجهات الموظفين في المنظمات المستقلة وهو ما يمكن دراسته على أنه ثقافة تنظيمية، وبين اهتمام علم السياسة الواسع بمجمل السياسة العامة والخصائص التي تميزها وهو ما يمكن تسميته بالثقافة السياسية. كما يمكن التفكير في الثقافة الإدارية من خلال أصولها الأساسية على أنها الخصائص العامة لموظفي الحكومة

(مثل القيم والاتجاهات والمعتقدات المشتركة) سواء في الحكومة الفيدرالية، أو حكومة الولاية، أو الحكومة المحلية. كما تتصل الثقافة الإدارية بالثقافة السياسية الواسعة باعتبارها ثقافة فرعية اشتقت منها. في ضوء ذلك يمكن تعريف الثقافة الإدارية الأمريكية على أنها ذلك التركيب المشترك من القيم والاتجاهات والمعتقدات الذي يحمله موظفو الخدمة العامة (المعينون من موظفي الحكومة وليسوا المنتخبين، أو من يُعرفون بالبيروقراطيين)، والذين ينبغي لهم أن يتبنوه وهو الذي يوفر لهم «نموذجاً مثالياً» من السلوك الشخصي والرسمي. وعليه فإن دراسة الثقافة الإدارية تتطلب بناء مفاهيم إضافية للوصول إلى فهم شمولي، إضافة إلى الحاجة إلى إجراء مقارنات بينية على مستوى البلد ككل، وذلك نتيجة للتنوع الكبير في حيثيات السياق الإداري في الولايات المتحدة وللتغيرات التي تحدث عبر الزمن. ويمكن تحديد تلك الثقافات في ثلاث ثقافات فرعية: هي الثقافة التقليدية، وثقافة الدفاع عن الذات، وثقافة المبادرة. هذه المفاهيم تشبه إلى حد كبير ما يعرفه طلاب العلوم السياسية عن تحليل الثقافة السياسية الذي قدمه دانيال إليزار Daniel Elazar والذي يتكون من ثلاث ثقافات فرعية هي: التقليدية، والأخلاقية، والفردية، تلك التي ترتبط بمناطق معينة في البلد وبالخبرات التاريخية (Elazar 1984: 114 -122).

لقد عكست الثقافة الإدارية الأمريكية الصراع حول كيفية فهم القيم السياسية وحول من تقع عليه مسئولية إدارة عملية تقديم الخدمة الحكومية منذ عصر النبلاء مروراً بعصر الجاكسونية Jacksonian أو ما يعرف بعصر الرجل العادي، ووصولاً إلى الإيمان بسلطة القدرات والمهارات المحدد كفاءتها موضوعياً. إضافة الى ما تقدم، استطاعت الولايات المتحدة أن تبرهن في تفسيرات مختلفة عن كيفية ترجمة القيم السياسية إلى قيم إدارية. فلقد واجهت الثقافة الإدارية في الولايات المتحدة اختلافات وتحديات بين قوى مختلفة على امتداد التاريخ الأمريكي، ومثال ذلك ما واجهته مؤخراً حول التأكيد على إدارة الأعمال العامة الحديثة وعلى حركة إعادة اختراع الحكومة، تلك المتعلقة بمراجعة الأداء الوطني في التسعينيات والتي حظيت بدعم نائب الرئيس آل غور. لذا فقد انعكست هنا إدارة الأعمال العامة الحديثة باعتبارها نموذجاً جديداً - في صورة ثقافة المبادرة - اهتماماً بالإبداع وخدمة العملاء والمرونة بعيداً عن الركون إلى تطبيق الأنظمة واللوائح والتجاوب المحض مع ما يمليه الدستور. كما يدور أيضاً نقاش حيوي حول الفضيلة التي يدعو لها المنهج التقليدي- والذي تمتد جذوره إلى قوانين الدستور بشأن توفير الخدمة لكافة المواطنين- في مقابل المرونة ورضا المستفيدين ومهارات المبادرة التي تأتي على رأس أولوية القيم في عالم الأعمال (انظر KettL, Ingraham, Sanders, and Horner, 1996).

مصادر الثقافة الإدارية في الولايات المتحدة:

يزعم الكثيـر أن التجربة الأمريكية تجربة فريـدة. وكأول «أمة حديثة»، فقد كنا محظوظين بجغرافيتنا لما تحمله من وفرة في المصادر، فضلاً عن انعزالنا عبر محيطين عن النزاعات الموجودة في أوروبا وفي أماكن أخرى. فلقد أسهمت روح الرواد الأوائل في رفع الشعور باستقلال الشـخصية، والمساواة في العلاقات الشخصية، فضلاً عن فرصـة الانتقال إلـى وضع وظروف بيئية أفضـل. أيضاً فإن المزاوجـة بين التفاؤل والأمل الموجود في المجتمع من جانب والتباين الحاد في الجغرافية الإقليمية من جانب آخر أسـهمت كمصدر أساسـي في تطوير الثقافة الإدارية. ويـرى البعض بانبعاث صيغة فكرية جسـدت قيمة التميز الشـخصي أو الاسـتقلالية في الولايات المتحدة، مقارنة بالصيغة الفكرية الشرقية التي تدعو إلى التجانس أو الاعتمادية في العلاقات الاجتماعية (انظر Nisbetl 2003).

فعند مقارنة الولايات المتحدة مع أجزاء أخرى من العالم، يتضح أن الثقافة الإدارية الأمريكية - كما هو الحال مع الثقافة السياسية الأمريكية - هي نتاجٌ للخبرة المحلية. وقـد أوضح دوايت والـدو Dwight Waldo منذ فترة طويلة تفرد وخصوصية الثقافة الأمريكية. فقد أسـهم الصراع مـن أجل الانفصال عن الحكم الإنجليزي والتوسـع باتجـاه الغرب والدمار الناجم عن الحرب الأهلية والتـورط في الأحداث العالمية في تحديد الأسلوب الأمريكي.

لقد شـهدت الولايـات المتحدة ازدهـاراً اقتصادياً مدعومـاً بقطاعيها الصناعي والزراعي في القرن التاسـع عشـر والذي اقترن بعزلتها النسبية حتى بدايات القرن العشرين؛ ومن ثم استمر ذلك الازدهار على الرغم من الكساد العظيم وحالات متوسطة وأخرى خطيرة من الركود الاقتصادي. ثم كانت بداية المشـاركة في الشـئون العالمية ومن ثم تولي دور القيادة فيها على نطاق واسع مع بداية الحرب العالمية الأولى، إلا أن فشل الولايات المتحدة في دعم الحلفاء تسبب في إخفاقها وأسهم في غياب الاستقرار العالمي. بعد ذلك أعادت الحرب العالمية الثانية ترتيب المسرح الدولي ودفعت بالولايات المتحدة وحلفاءها في أتون الحرب الباردة مع كتلة البلدان الشيوعية. ثم أن ما أعقب ذلك من انهيار للشيوعية، قد سمح بإعادة ترتيب العلاقات بين الدول القومية وغيرها مرة أخرى، تاركاً الولايات المتحدة كقوة عظمى منفردة سياسياً واقتصادياً.

وخلال تلك العملية، أثر سلوك الشركات الأمريكية في الثقافة الإدارية للولايات المتحدة بدءاً من تأثيرها الشديد الذي تمثل في قوتها المالية، وجماعات الضغط المساندة لها، وعلاقاتها بالأحزاب السياسية، وأخيراً من خلال النُظم السائدة فيها من قيم وتقنية معلومات وتحسين إنتاجية. وبناء عليه يأتي التشديد على إدارة الأعمال العامة نتيجة لتفوق نموذج قطاع الأعمال على القطاع العام المزعوم عدم كفاءته وفاعليته. أيضاً فقد أسهمت المطالب المشابهة لتحسين الأداء والإنتاجية في الحكومة التحفيز لبذل جهود إصلاحية إضافية.

ويشير الكثير إلى أن تطور المجتمع المدني في الولايات المتحدة بدأ مبكراً وبشكل سريع مع تبلور أزمة عدم الثقة في الحكومة والتي بدأت في القرن التاسع عشر، وما أعقب ذلك من جهود ترمي إلى الحد من سلطة موظفي الحكومة. فأعضاء الحكومة بخاصة المنتخبون منهم ملزمون بفترات محددة وبصناديق الاقتراع، أما منسوبو الحكومة الإداريين فقد استندوا إلى معايير النبلاء في الحكم (إلى العام ١٨٢٠م)، ثم إلى معايير انتهازية مرتبطة بالفساد (خلال الفترة من ١٨٢٠-١٨٨٠م)، وصولاً إلى الارتهان إلى نظام الجدارة الوظيفية مع نهاية القرن التاسع عشر.

لذا فإن حقبة التقدم تلك قد جلبت معها منهجاً إصلاحياً لسوء استخدام السلطة، ثم حالة من التوسع في مبادئ الجدارة الوظيفية ليشمل كلاً من موظفي الولاية والحكومة المحلية، ومجتمع مدني ذي توجه نحو مراقبة الموظفين ومشاركتهم مدعوماً في ذلك بمجموعة صحفية يقظة. لا شك أن الحرب والكساد تركا آثارهما المتمثلة في حكومة ضخمة، استمرت حتى عهد الرئيس ريغان عندما أصبحت الإدارة العامة غير قادرة على حل المشكلات وتحولت - كما ورد في مصطلح الجمهوريين المحافظين- لتكون جزءًا من المشكلة. بالطبع استمرت الحكومة الضخمة ولكن بوتيرة نمو منخفضة، فقد تعرضت بعض المجالات الوظيفية في الحكومة للتفكيك والخصخصة والبيع والتحويل إلى مستوى الولاية والحديث المتواتر حول تقليص حجم هذه المجالات، تماماً كما في القطاع الخاص، وهو ما أثر على بيروقراطية القطاع الحكومي.

يمكن لنا القول أن الثقافة الإدارية الحالية في جانبها غير المنتخب من موظفي الحكومة الأمريكية، تعكس موقفاً دفاعياً ضد هجوم اليمين واليسار السياسي - بمن فيهم أعضاء الحكومة المنتخبين في كل مستويات الحكومة - بالإضافة إلى الصحفيين والنقاد. وهذا "التعنيف للبيروقراطية" ينتشر بوتيرة متسارعة ولا يقتصر على الولايات المتحدة وحدها.

فمنـــذ أحداث الهجوم الإرهابي على كل من مركـــز التجارة العالمي والبنتاجون في الحادي عشـــر من سبتمبر، والموظفون الحكوميون يتأثرون بقناعتهم بأن الحكومة هي فقط من يســـتطيع قيادة الحرب على الإرهاب. وهنـــا بدأ يتقلص دور الحماية الذي اشـــتهرت به اتحادات القطاع العام أمام نجاح الجهـــود الرامية لتحقيق قدر أكبر من التحكم لجهاز الرئاسة في الإدارة الأمريكية - مثل حالة وزارة الأمن الداخلي - وأمام المحاولات الأخرى لتحجيم ســـلطة الاتحادات التقليدية ضمـــن الموظفين المدنيين في وزارة الدفـــاع. وقد وُصف ذلك بأنه «توجه شـــامل وليس جزئياً» في مقال نُشـــر في الواشنطن بوست والذي يرى بأن الحركة الرامية إلى تحجيم الاتحادات المدنية تمتد لتشمل وزارات أخرى غير وزارة الدفاع (Washington Post 2003).

أساسيات الثقافة الإدارية الأمريكية:

يعد الدستور الأمريكي هو الأقدم والأكثر قبولاً بين الدساتير المكتوبة والذي يتميز بإيجـــازه وبمرونته في وجه الظروف المتغيرة وبقابليتـــه للتعديل عند الضرورة. وعلى الرغم من ذلك فإنه لم يتم تعديله سوى سبع وعشرين مرة طوال تاريخه. فلقد كانت التفســـيرات القضائية والتقاليد والقرارات التنفيذية والتشريعية والتغيرات التاريخية غير المســـبوقة، عوضاً عن الحاجة إلى تعديل الدستور على عكس ما يحدث في بلدان أخرى من تعديل وتبديل مستمر في مواد دساتيرها.

تتوافر أساســـيات الثقافة الإدارية الأمريكية في المثاليـــات الضاربة بجذورها في الدســـتور وفي ســـيادة القانون. فهناك فقرات في الدستور تهدف إلى حماية الأقلية من تســـلط الأغلبية، وأخرى ترمي إلى تقســـيم الســـلطة في فروعها الثلاثة حتى لا يطغـــى أحدها على البقية، بالإضافة إلى وجود دور متفق عليه للمحاكم القضائية في معالجة القضايا القانونية. وتعمل مؤسسات الفرع التنفيذي في السلطة بحيادية تامة بعيداً عن الحزبية، ويشـــكل هذا العزوف عن السياســـات الحزبية قيمة هامة لأولئك الذين ينفذون السياســـات. ولعل أساس وثيقة فصل السلطات هو تحديد التمايز بين اختصاصات الفروع الثلاثة للســـلطة. فأوكلت للكونجرس مهمة ســـن القوانين وتُركت مهمة تنفيذها للفرع التنفيذي. وقامت الفيدرالية كشـــكل من أشـــكال الحكومة على فكرة تجنب تركيز الســـلطة في جزء واحد من الحكومة مثل ما هو موجود في النظام الأحادي في إنجلترا، وعلى النقيض، تفادت الفيدرالية ضعف التنسيق المركزي وانعدام

التحكم الموجود في الصياغات الأولى للكونفدرالية والذي شكل السبب الرئيس في قيام الثورة. لذا سمحت هذه المصفوفة الثنائية لبناء الفيدرالية (مع طبقة فعالة ثالثة للحكومة المحلية) بعدم تمركز السلطة في مستوى واحد من مستويات السيادة سواء على المستوى الفيدرالي أو على مستوى الولاية.

أيضاً فإن المساءلة عن الأعمال الإدارية هي من أساسيات الثقافة الإدارية الأمريكية. وفي هذا السياق تم توفير آليات رسمية متعددة لفحص ومراقبة العمل الإداري. كما كانت الجهود المستمرة لمواءمة متطلبات الجدارة مع متطلبات الحكومة الديمقراطية جزءاً أساسياً في تدعيم الإدارة. إضافة إلى ذلك، فقد تم تحديد السمة الأخلاقية في الإدارة منذ سنوات مبكرة عن طريق علماء مثل باول أبلباي وستيفن بايلي (Paul Appleby 1952 and Stephen Bailey 1964). فمن المتوقع أن ينصت ممارسو الإدارة العامة لصوت الضمير، إلى جانب تأثير القيم الدينية، حتى مع غياب الرقابة الخارجية عن ساحة الإدارة العامة.

لقد ظل تطور النموذج الديمقراطي، منذ بدايته التاريخية حتى عصر النهضة، مروراً بالتطور في إنجلترا وفي القارة الأوروبية، وكذا في التجربة الأمريكية، تقليداً ليبرالياً تمت محاكاته على نطاق واسع في أماكن أخرى عديدة.

الثقافة الإدارية الأرستقراطية (ثقافة الوصاية)

تقدم دراسة فان ريبر (Van Riper) حول الخدمة العامة (المدنية) في الولايات المتحدة وصفاً دقيقاً للبيئة الإدارية في السنوات الأولى للجمهورية. فقد كان اختيار موظفي الحكومة يعتمد على خلفيتهم الاجتماعية والاقتصادية، وبتقييم دقيق للجذور العائليه للفرد ومقدار ما حصل علية من تعليم، فضلاً عما يملكه من أراض (Van Riper 1958). فكان توجههم منصرفاً لحماية الحقوق العامة من خلال الاعتقاد الشائع بأن "الرجال الذين يتمتعون بشخصية فريدة" (بالطبع اقتصر ذلك على الرجال البيض دون النساء)، هم من ينبغي أن يتولوا قيادة البلاد وشغل المناصب القيادية في المنظمات الحكومية. هذا المنطق الأفلاطوني يعكس فهم المؤسسين الأوائل للحوكمة الجيدة والذي يتمثل، وبدون جدال، في اللجوء لأولئك الذين يتمتعون بمكانة اجتماعية مرموقة. إضافة إلى ذلك وقبل عام ١٨٠٠، كان التوظيف مقصوراً بشكل كبير على الفلاسفة الفيدراليين، والذين شكلوا تجمعات سياسية مؤيدة لوجود حكومة مركزية قوية، على العكس من أولئك الذين يدعمون اللامركزية في كل من الولاية

والمناطــق الريفية والذين عُرفوا بمقاومتهم للفيدرالية. ومع ذلك فقد اســتمر الحال علــى ما هو عليه مــن توظيف للنخبة عقب فوز معارضــي الفيدرالية في الانتخابات الرئاسية عام ١٨٠٠ وحتى فترة رئاسة أندرو جاكسون (Andrew Jackson).

ولقد قام كل من جورج واشنطن (Gorge Washington) "ورجاله ذوي الشخصيات الفريــدة" (Dresang 2002)، بشــغل وظائف الإدارة العامة فــي الأجهزة الحكومية خلال فترة ترؤسه بمجموعة متفانية من أولئك الذين وحدت بينهم الخدمة العسكرية وتشــابههم من حيث الحالة الاجتماعية. فقد كان واشنطن يبحث عن الولاء والخلفية الأســرية ومستوى التعليم الرسمي في موظفي الحكومة. إضافة إلى ذلك فإن رسائلٍ التوصية من السياســيين البارزين والتي تشهد بسمعة وصفات المتسابق، فضلاً عمــا تضيفــه ميزة الخدمة العســكرية، كانــت كفيلة بالحصول علــى الوظيفة (Dresang 2002:19).

وكمــا كان متوقعاً، فإن خلفاء جورج واشــنطن في الرئاســة الأمريكية وجدوا في «الرجال ذوي الشخصية الفريدة» ضالتهم حيث عمد إلى تعيين من هم ضمن دوائرهم الانتخابية. فنجد أن الرئيســين أدام* Adam ســعيا في تعيــين المهنيين والتجار من منطقــة نيو إنجلاند، كما قام كل من جيفرســون وماديســون ومونــرو (Jefferson, Madison, and Monroe) وهم من ولاية فرجينيا بالاســتعانة في الوظائف الحكومية بملاّك الأراضي من الجنوب (Riley 2002:7).

وبنــاء على ذلك فإن أهمية الثقافة الإدارية الأرســتقراطية تتجــاوز كونها مجرد مســألة تاريخيــة. فعلى امتداد الســنين، بل وإلى وقتنا هذا، نجــد أن هناك قلة من المنظمات الحكومية والدوائر الانتخابية والأقســام الحكومية في مختلف المســتويات (المحلــي، الولايــة والفيدرالــي) لا زالت تبرهن علــى تبني نظريــة النخبة في تعيين موظفي الحكومة، مــع وجود اختيارات محدودة تعتمد على جوانب عرقية أو دينية أو اجتماعية.

ويندرج التوجه الأرستقراطي في سياق مقولات مثل: "الأباء يعرفون ما هو الأفضل لكــم" و "ثق بنا في فعــل الأفضل لك". وتعد هذه الثقافة، ومــن أوجه عدة، مناوئة للديمقراطية وهي الآن ظاهرة لم يعد لها وجود.

* هناك رئيسان أمريكيان يحملان اسم Adam.

الثقافة الإدارية المعتمدة على المحسوبية (ثقافة الانتهازية)

لقد بدأت ثقافة المحســوبية في فترات الرئاسات الأولية ولكنها في الغالب تنسب إلى فترة رئاسة أندرو جاكسون (Andrew Jackson)، حيث أصبح ما يعرف بأن الفوز فــي الانتخابات يؤهل الفائز للحصول على غنائم ذلك الفوز (مثل غنائم الحرب)، هو ديــدن الثقافــة الإدارية التي حلت بديلة للنموذج الارســتقراطي. وعلى الرغم من أن كلتا الثقافتين كانتا متلازمتين في الســنوات الأولى، فإننا هنا نُعنى بمقدار الاتجاهات الســائدة. فنجد أن تلك الحقبة اتســمت باختلاف البيئة من حيث ارتباطها بتعيين غير المتعلمين (وحتى الأميين) وهم رجال الســلب والنهب الذين عُينوا إبان فترة حكم جاكسون (Jackson) وما بعدها. فهؤلاء يختلفون تماماً عن نخبة النبلاء والذين كانوا علــى قدر عال مــن التعليم وينحدرون من طبقات اجتماعية بــارزة. فقد كان أولئك اللصــوص منً نوع مختلف تماماً (مرة أخــرى هم من الرجال البيض)، إذ كان إيمانهم بالخدمة وبالتمثيل النقابي ضعيفاً مقارنة بإيمانهم القوي بتحقيق المكاســب والترقي وتعزيز مواقعهم في سلم المناصب السياسية. وتعكس مقولة جاكسون الشهيرة حقيقة ما اعتقده بأن المهام الحكومية يمكن إنجازها بكفاءة ويسر من خلال مَن يملك القدرة البدنية على أدائها. في واقع الأمر، كان مجال الإدارة العامة في ذلك الحين محدوداً ولم يكن يتطلب ســوى خبــرات قليلة، إلا أن علماء الإدارة العامة، ولســنوات عديدة، انتقدوا المسؤولين الحكوميين خلال حقبة النهب تلك، كما ساقوا العديد من البراهين على فســادهم واســتغلالهم لمناصبهم. من وجهة نظر مغايرة، فإن ما حدث يعبر عن ديمقراطيــة حقيقية تتمثل في نقل الخدمة العامة من أيدي النخبة إلى بيروقراطيات ممثلة للشعب. لذا فإن حقبة الرجل العادي تلك، هي ما يوصف غالباً بالتشديد على شــمولية العمل السياســي والإداري لأغلب الفئات في المجتمع، أكثر من التركيز على نوعية ذلك العمل. فهو على الأقل - قد وسَع من دائرة التوظيف.

يحمل الســجل التاريخي صورة واضحة لإحدى حركات الإصلاح التي ظهرت بعد الحرب الأهلية (كان لينكولن Lincoln متســاهلاً مع المحســوبية إلى حد كبير)، حيث ســعت هذه الحركة للحصول على مســاعدة أوروبا وخصوصاً ألمانيــا في بدايتها ثم بريطانيا لاحقاً. فقد فهم الإصلاحيون وأعجبوا بقانون The Northcote Trevelyan الذي ظهر في بريطانيا عام ١٨٥٤م لدرجة أنهم شــرعوا في ســن تشــريع مماثل في الولايــات المتحــدة بــدون اللجوء إلى إشــراف متخصص من قبــل موظفي الحكومة البريطانيــة. ولم يحدث هــذا الأمر إلا بعد اغتيال الرئيس جارفيلد (Garfield) على

يد أحد باحثي الوظائف الساخطين، الأمر الذي سرع وأعطى زخماً للإصلاح الذي كان ضرورة ملحة. فقد تقدم السيناتور بيندلتون (Pendleton) بقانون الخدمة المدنية والذي حمل اسمه في عام ١٨٨٣م، وهو ما أسهم تدريجياً في رسم التوجه الإداري السائد منذ ذلك الحين.

وكما أن الثقافة الإدارية الارستقراطية لا تزال موجودة في بعض النخب التنظيمية، فمن الممكن أن نجد شواهد على ثقافة النهب باعتبارها حاكمة للنظام القيمي في بعض من السلطات القضائية. ويظهر ذلك في بعض المدن المسيسة بدرجة عالية وفي حكومات المدن في الشمال الشرقي، فضلاً عن حكومات المقاطعات في الجنوب، تلك التي وجدت في مناطق مولعة بالتحزب السياسي، وبالتالي يسهل علينا إثبات ثقافة المحسوبية في التعيينات للمناصب البيروقراطية وفي مجمل توجهاتهم السياسية. وهذا على الرغم من الوجود الاسمي لنظام الجدارة، فهي أحد متطلبات الحصول على منح فيدرالية، كما نصت عليها العديد من القوانين.

الثقافة الإدارية المعتمدة على الجدارة الوظيفية:

تمثل الجدارة القيمة المهيمنة على الثقافة الإدارية الأمريكية خلال المائة والعشرين سنة الماضية. فمن المتوقع أن تعكس قيم واتجاهات ومعتقدات موظفي الخدمة المدنية هذا التوجه نحو الجدارة الوظيفية على صعيد السلوكيات المهنية والتقنية على الرغم من وجود الكثير من الانحرافات وعدد لا يستهان به من التحديات. وتكمن الفكرة الأساسية بالطبع في رفض مفاهيم المحسوبية وتعزيز المفاهيم المتعلقة بالمهارات والقدرات التي يمكن قياسها عن طريق اختبار موضوعي، أو ما ظهر مؤخراً من اختبارات واعتبارات التنوع والتمثيل النيابي لتحقيق التنوع والتمثيل الشامل (قانون التساوي في الفرص الوظيفية، وقانون العمل الإيجابي).

فكما هو معروف أن قانون الخدمة المدنية (Pendleton Act) لعام ١٨٨٣م وُضع لاختبارات الأهلية التي تديرها لجنة الخدمة الوطنية المشكلة من حزبين (يمكن لعضوين فقط من الأعضاء الثلاثة أن ينتموا إلى نفس الحزب)، فضلاً عن إلغاء المعايير الشخصية والمتصلة بالأحزاب السياسية أو العرق أو الديانة أو الجنس. وقد شملت التوسعات الحديثة التي شهدها المفهوم إلغاء التمييز على أساس العمر والإعاقة (قانون ذوي الإعاقة من الأمريكان لعام ١٩٩٠) والتفضيل الجنسي. ويختلف هذا المفهوم الأخير مع ما كان سائداً في فترة الخمسينيات عندما أصدر الرئيس

إيزنهاور (Eisenhower) أمراً رئاسـياً بحظر عمل المثليين في الخدمة العامة بدواعي الإجراءات الأمنية.

فـي البداية، غطـى قانون الخدمة المدنية في بدايتـه ١٠,٥٪ فقط من الموظفين الفيدراليين حيث بلغ عدد الوظائف ١٣٢،٨٠٠ وظيفة (Key Communication Group 2003:13). وفي مرحلة تالية توسـع نطاق التغطية حيث سـعت الولايـة والمقاطعات المحلية إلى تطوير أنظمتها الخاصة. وتصل النسبة التي يغطيها القانون حالياً لثمانين في المائة (٨٠٪) مـن الموظفين الفيدراليين بالإضافة إلى أولئك الذين يعملون في منظمات ذات أنظمة توظيف متخصصة تشـبه المنظمات العامة، هو ما يشـكل واقعاً لموظفي خدمة الشـئون الخارجية، خدمة القوات المسلحة، وكالة الاسـتخبارات، ومكتب التحقيقات الفيدرالـي، وخدمـة الصحة العامة، وخدمـة الغابات، وخدمة البريـد، وهيئة وادي تينيسـي، بالإضافـة إلى خدمات أخـرى مختلفة. فنجد أن لـدى كل تلك الخدمات أنظمتها الخاصة بالتوظيف والتي تعتمد على مبدأ الجدارة، كما أن موظفي الحكومة المحلية وحكومات الولايات يعملون وفق أنظمة توظيف تقوم على مبدأ الجدارة أيضاً.

إضافة إلى ذلك فقد أُلحق بقانون الخدمة المدنية لعام ١٨٨٣ عدد من التشـريعات الأخرى والتي تشمل (Key Communication Group 2003):

- قانون التقاعد لعام ١٩٢٠، والذي وضع أساس خطة التقاعد في الخدمة المدنية.
- قانون التصنيف لعام ١٩٢٣، والذي خلق الفرصة لظهور تصنيفات وسلاسل وظيفية عديدة.
- قانون Hatch لعام ١٩٣٩، والذي يُحرم الأنشـطة السياسـية الحزبية على موظفي الخدمة المدنية.
- قانون الأفضلية للمحاربين القدامى لعام ١٩٤٤، والذي هيأ لعدد من التعديلات في الخدمة العامة بإيجاد نقاط مكافئة للمحاربين بما فيها تعديل السـلوكيات السلبية التي يبديها الموظفون.
- قانـون التصنيف لعـام ١٩٤٩، والذي تم بموجبه تعديل قانون التصنيف الصادر في عام ١٩٢٣ من خلال فرض (ضمن أشياء أخرى) رواتب ودرجات أعلى للمديرين في المناصب العليا.
- قانون الإجازة المرضية لعام ١٩٥١.

- قانون الجوائز التحفيزية لعام ١٩٥٤.
- قانون التأمين على حياة المجموعات لعام ١٩٥٤.
- قانون التدريب لعام ١٩٥٨.
- قانون المزايا الصحية لعام ١٩٥٩.
- قانون إصلاح الأجور الفيدرالي لعام ١٩٦٢.
- قانون مساواة الأجور في العامين ١٩٧٠ و ١٩٩٠.

وهنـــاك العديد من القوانين والأوامر التنفيذية المتصلة، وبنفس القدر من الأهمية، بتســـاوي الفرص الوظيفية التـــي بدأها الرئيس كينيـــدي (Kennedy) وقانون العمل الإيجابـــي. كذلك فقد كانت إجراءات التســـوية الجماعية للموظفين الفيدراليين هي الأخرى موضوع القوانين التشـــريعية. ومن المهم أن نؤكد على أن الفلســـفة في قانون العمل الإيجابي وقانون تساوي الفرص الوظيفية (Equal Employment Opportunity «EEO»/Affirmative Action) هـــي المطالبـــة بوجـــود قـــوة عمل نيابيـــة تقوم على الجدارة. فقد تم استبدال مفهوم الجدارة الوظيفية، حيث يهيمن الأفراد والمتمرسون على ســـاحة الخدمة العامة، بمفهوم معدَل للجدارة، والـــذي يؤكد على طبيعة "عامة الناس" واستخدامهم في مجال الخدمة العامة. فينبغي أن تعكس الخدمة العامة من حيث الجنس والعرق والتركيبة العريضة للمجتمع الذي تقدم له الخدمة. فنرى عدداً كبيـــراً من الحالات التي تحاشـــت فيها المحكمة نظام الحصـــص في معايير التوظيف والترقية، في حين شـــددت على أهمية اســـتهداف الموظفـــين وأدوات تمثيل المجتمع. ورأت المحكمة بأن العرقية لا تمثل العامل الأوحد في معيارية التوظيف. على الجانب الأخـــر، تطالب المحكمة البلدان بضرورة اتســـاق الخدمة مـــع المجتمع الذي تقدم له، فمثلاً إذا كانت نسبة اللاتينيين في المنطقة ١٨٪، فإنه ينبغي أن يحظوا بنفس النسبة من الوظائف الحكومية في تلك المنطقة، وتبقى أفضلية التعيين لهم حتى يتم الوصول إلى تلك النسبة.

أيضـــاً فقد تم التعامل مع قانون حماية الحقوق المدنيـــة وحماية المراقب (القانون الصـــادر لعام ١٩٨٩) والفقـــرات الخاصة بالتقاعد والأجور من منطلق رســـمي على مـــدى الســـنوات الماضية. كل ذلـــك أصبح جزءاً من قيم ومعتقـــدات ونمطية الاتجاه لـــدى الموظف الحكومي الفيدرالي، ولم يقتصر الأمـــر عند هذا الحد، بل تم تطبيقها

على مستويات حكومة الولاية والحكومة المحلية مما أسهم في تعزيز ثقافة الجدارة بالتعديلات التي طرأت عليها في قانون تساوي الفرص الوظيفية وقانون حماية العمل الإيجابي. (EEO/Affirmative Action)

إذا كان هناك حاجة لتحديد أي التشريعات الإصلاحية أكثر أهمية خلال المائة والثلاثين عاماً الماضية، فبدون جدال سيكون قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام ١٩٧٨م، والذي سعى الرئيس كارتر (Carter) بشغف لوضعه، ومن ثم سُن كقانون من قبل الكونجرس. فقد ألغى هذا القانون هيئة الخدمة المدنية مع الإبقاء على أهدافها وأوكل مهمتها إلى وكالتين حكوميتين جديدتين، هما مجلس حماية نظام الجدارة ومكتب إدارة الموظفين الحكوميين (Official Personnel Management). وهكذا فإن المهام الوظيفية المتعلقة بصلاحية النقض قد تم وضعها ضمن مهام وكالة حكومية منفصلة معنية بوضع معايير الموظفين الحكوميين وتباشر الإشراف عليها. علاوة على ذلك، فإن القانون الصادر عام (١٩٧٨) والمشار إليه اشترط لحل إشكالية أجور الموظفين القائمة على أساس الجدارة وجود جهاز مختص بالخدمة المدنية العليا، الأمر الذي طالما نادى به الاصلاحيون، فضلاً عن التغيرات الأخرى التي أحدثها هذا القانون.

وعلى الرغم من أن السنوات الأولى من عمر مكتب إدارة الموظفين الحكوميين كان يشوبها ما أسمته مؤسسة الإدارة العامة بالتسييس، إلا أن كل المطالبات بتغييرات هيكلية إضافية لم تنجح إلى أن تم إنشاء وزارة الأمن الداخلي في العام ٢٠٠٣م على خلفية التهديدات الإرهابية. لقد كانت جهود أعضاء الكونجرس الجمهوريين، في منتصف التسعينيات وتحديداً عقب الانتخابات التي أُجريت في عام ١٩٩٤م، طموحة عندما حاولوا إحداث تغييرات في الخدمة العامة من خلال إلغاء بعض الوزارات والممارسات إلا أن شيئاً من ذلك لم يتحقق. ولكن وفي ظل أحداث الحادي عشر من سبتمبر، تمكن الرئيس بوش (Bush) من تمرير قانون الدفاع عن الوطن (Patriot Act) من خلال الكونجرس والقاضي بإنشاء وزارة الأمن الداخلي وربطها بالمكتب التنفيذي للرئيس. أيضا استطاع الرئيس بوش من خلال تمرير هذا القانون – والذي لاقى معارضة من اتحادات الخدمة المدنية وحلفائهم الديمقراطيين- من أن ينشئ الوزارة الخامسة عشرة (وزارة الأمن الداخلي) والتي من شأنها أن تلغي بعض حقوق حماية الخدمة المدنية.

وفي ضوء ما تم اقتراحه آنفاً، تشكل بداية الستينيات الميلادية وتزامناً مع حركة الحقوق المدنية – والتي مُهد لها قبل ذلك بكثير (لمزيد من التحليل انظر كريسلوف

(Krisslov, 1974)– منعطفــاً في ثقافة الجدارة نحـــو بيروقراطية أكثر تمثيلاً، وهو ما تجســد في اتجاهــات وقيم ومعتقدات موظفــي الخدمة المدنية. فلقــد كان التوجه على مدى ســنوات يتمحور في اســتقطاب وتعيين وترقية الأمريكان البيض ممن أدوا الخدمة العســكرية. ولعل عامل الخدمة العســكرية هو ما حظي باهتمام مع إطلاق مبــدأ "أفضلية المحاربين القدامى" عقب الحــرب العالمية الثانية وما تلاه من إقصاء لأولئك الذين لم تتسنى لهم الخدمة في سلك الجيش. فقد كان لمن سبق لهم الخدمة العســكرية الحق في الحصول على نقاط إضافية تتراوح من خمس إلى عشــر نقاط فــي اختبــارات التوظيف للخدمة المدنية. ويتضح من ذلــك زيادة فرص الرجال على حساب النساء نظراً لقلة عدد الحاصلات على تأهيل عسكري. فقد كان شغل النساء لوظائف حكومية متنوعة أثناء الحرب العالمية الثانية – نظراً لانشغال الرجال بخوض غمار الحرب – واســتمرار الكثير منهن في الخدمة العامة، أداة لخلق نوع من التوازن فــي جنس الموظفين الحكوميين على الرغم من التحــول لتوظيف الرجال في فترة ما بعــد الحرب في ظل التوســع في الخدمــة العامة. وبمرور الوقــت، ومع زيادة معدل تقاعد النســاء، زادت حدة التفاوت بين أعداد الرجال والنساء في الوظائف الحكومية خصوصاً في المناصب العليا.

إضافــة إلى ذلك، لفتت حركة الحقوق المدنية الأنظار إلى عدم تمثيل الأقليات في القطاع الحكومي وحاولت معالجة الخلل الذي اعترى كل المستويات.

وتتضح في الفقرة الســابعة (VII) من النســخة المعدلة من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م، أن لجنة مساواة الفرص الوظيفية تولت قيادة وتفعيل التشريعات الخاصة بالحقوق المدنية ولن يكون لها تأثير على القطاعين العام والخاص. وتتضمن صلاحية اللجنة سماع شكاوى التمييز وحل المشكلات المتعلقة بها.

وما أن اتضح أن محاربة التمييز فقط لم يكن كافياً لمعالجة الإساءات المتوارثة من الماضي، حتى رأت اللجنة ضرورة المطالبة السياســية بتأييد تقرير عنصر التمثيل بين موظفي الحكومة بدون المساس بمفهوم الجدارة. ومن ثم أصبح قانون العمل الإيجابي موضوع العصر.

فــي ضوء ذلك تم إجراء العديد من المســوح التجريبية لبحث الخلفية الاجتماعية لموظفي الحكومة، فضلاً عن قيمهم واتجاهاتهم ومعتقداتهم. وتشــير النتائج بشــكل عام إلى أن موظفي الحكومة في مجملهم أكثر تحرراً ويحظون بمســتوى تعليمي أعلى

مما عليه السواد الأعظم من المواطنين. أيضاً قام كل من مجلس حماية نظام الجدارة ومكتب إدارة الموظفين الحكوميين بإجراء مسح تجريبي واسع النطاق لموظفي الحكومة الفيدرالية. فقد قام مجلس حماية نظام الجدارة بنشر نتائج مسح أجري في عام ١٩٩٧م عن وجهات نظر الموظفين الفيدراليين حول مبادئ الجدارة في التوظيف، كما قام مكتب إدارة الموظفين الحكوميين بمسوح ترصد اتجاهات الموظفين الحكوميين في الأعوام ١٩٩١،١٩٨٣/١٩٩٢، و ٢٠٠٢م. ففي مسح ١٩٩١/١٩٩٢م تم توزيع الاستبانة على عينة عشوائية من الموظفين الفيدراليين بلغ تعدادها ٥٧ ألف موظف، وبلغ عدد المرتجع منها ٣٢ ألف استبانة (OPM1992). كما تم في عام ٢٠٠٢ إجراء "مسح رأس المال البشري" من قبل مكتب إدارة الموظفين الحكوميين وتم سؤال ما يربو على المائة ألف موظف فيدرالي تم اختيارهم عشوائياً، وأفاد ٩١٪ منهم بأهمية العمل الذي يقومون به. أيضاً وجد أن ٦٨٪ من الموظفين الفيدراليين يشعرون بالرضا الوظيفي في مقابل ٦٧٪ من موظفي القطاع الخاص. كما تشير نتائج المسوح إلى تحفظات عدة لدى موظفي الحكومة خصوصاً فيما يتعلق بحوافز الأداء الجيد، إذ يتفق ٣٠٪ منهم فقط على أن نظام الحوافز الحالي يدفعهم لبذل أفضل ما لديهم. أيضا بينت المسوح أن هناك قسماً كبيراً من الموظفين الفيدراليين يفكرون في ترك وظائفهم الحالية.

ويشير مكتب إدارة الموظفين الحكوميين إلى أن هذا المسح يعد أعظم المسوح التي أجريت على موظفي الحكومة بهدف التحقق من وجود الظروف التي تميز المنظمات ذات الأداء العالي (OPM 2002:1).

إضافة إلى ذلك فقد تناولت البحوث الأكاديمية في مجالات الإدارة العامة لشئون الموظفين وفي مجال إدارة الموارد البشرية مسألة اتجاهات موظفي الحكومة ومعتقداتهم وقيمهم، إلا أن النتائج لم تكن دائماً متسقة، وهو ما أسهم في الجدل الدائر حول "العقلية البيروقراطية" في مقابل "المسئول المتفاني في العمل".

هناك الكثير من الشكوك التي تحيط بالعقلية الحقيقية للبيروقراطي الأمريكي. فنجد أن تفسير رالف هامل (Ralph Hummel) الذي توصل إلى أعراض مرضية في العقلية البيروقراطية والتي لا تقتصر على تحديد سلوك البيروقراطي في موقع العمل فقط، وإنما تتعدى ذلك لتحديد سلوكه في حياته الخاصة. فهو ينظر إلى البيروقراطي على أنه ضيق الأفق، وأنه عارض خدمة في نقطة بيع حكومية ولكنه يظل يدور في فلك الالتزام بالأنظمة، وليس لديه من القيم الصالحة إلا القليل. ولهذا فقد حظي كتابه بانتشار واسع، حيث تم طباعته للمرة الخامسة كدليل على حجم

التأثير الذي حققه. وتضيف الطبعة الخامسة من الكتاب نقداً للمنظمة الحكومية من وحي نظرية ما بعد الحداثة، ويبرهن فيها بأن حال البيروقراطيين لا يزال "مرتبطاً بالأعمال الاعتيادية"، على الرغم من مرور عقدٍ من الزمن على مفهوم "إعادة ابتكار الحكومة" (Hummel 2000).

وعلى الجانب الآخر من طيف المهتمين بالشأن الحكومي نجد من يطري الفضيلة والتفاني والولاء والإسهام الذي اتسم به "موظفو الحكومة" (هو مصطلح يفضُل مصطلح البيروقراطيين). وبالتالي دعمت عوامل كثيرة النظرة الإيجابية نحو موظفي الحكومة مثل تلك المتعلقة بالاحتفالات، والتشريفات، والتقاليد، وجماعات المصالح، والجوائز السنوية للتميز، والرتب الشرفية مثل رتبة (Volker).

وعلى المستوى الأكاديمي، فقد جسدت إجابة تشارلز جودسل Charles Goodsell على نظريات هامل Hummel تلك النظرة الإيجابية وكانت أقرب للموقف الذي تبناه معظم منظري الإدارة العامة الذين يرون أن أفكار هامل ما هي إلا قالب نمطي يصب في الاتجاه السائد من تشويه سمعة الحكومة. ويقدم جودسل العديد من البراهين التي تفيد بأن الموظفين الحكوميين أناس عاديون يشبهون في قيمهم واتجاهاتهم ومعتقداتهم المجتمع الكبير الذي ينتمون إليه (Goodsell 1994).

القيم الجوهرية:

من المستحسن عند هذا الحد أن نلخص القيم الجوهرية للثقافة الإدارية المبنية على الجدارة من خلال تطورها عبر الزمن حتى تم تصديرها إلى دول أخرى. وحدث المد الأخير لإصلاحات الخدمة المدنية في أمريكا اللاتينية في العشرينيات الميلادية، عبر إرسال بعثات عديدة إلى دول العالم الثالث في كل من آسيا وأفريقيا والشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية عندما كانت الإدارة العامة المقارنة في أوجها (في فترة الخمسينيات والستينيات والسبعينيات من القرن الماضي)، ووصولاً إلى تثبيت مبدأ الجدارة الوظيفية في كل من أفغانستان والعراق على إثر استبدال الأنظمة الديكتاتورية من قبل الولايات المتحدة وحلفائها في القرن الحادي والعشرين.

وفي ظل الثقافة السياسية العريضة والتي تعكس بدورها «الثقافة الأمريكية»، وفي ظل إدراكنا لضخامة الاختلاف في كلٍ من الثقافة التنظيمية المنفصلة و الثقافات الفرعية التي سيتم مناقشتها لاحقاً، فإن المسائل التالية تمثل القيم والاتجاهات المعتنقة بشكل واسع والمعتقدات التي تميز «النموذج المثالي» للثقافة الإدارية الأمريكية، إذ إن

موظفي الخدمة المدنية في الولايات المتحدة يقرون بوجود هذه المعايير ويجسدون قواعد النظام الإداري.

الحيادية والموضوعية:

على الرغم من أنها تحسب على السياسة في معناها الأصلي والسلوكي، إلا أن الخدمة العامة تعكس موقفاً حيادياً بالنسبة للأحزاب والطوائف. وعندما يتعلق الأمر بالقرارات الخاصة بشئون الأفراد من حيث الاختيار والترقية والتسريح والانضباط فإنها لا تعتمد على أي من مظاهر السياسة الحزبية. إضافة إلى ذلك فإنها تقدم خدماتها إلى المواطنين بموضوعية وفقاً للقوانين وقواعد الأداء بدون تحيز لعقيدة بعينها أو لمنطقة أو جنس أو عرق أو عمر أو أي من العوامل الأخرى المماثلة.

المهنية والخبرة:

يتمتع الموظفون الحكوميون بالكفاءة في أداء مهامهم وفقاً لقياسها عن طريق اختبارات الأهلية ووفقاً للمعايير المهنية: فرجال الإطفاء يعرفون كيف يوقفون الحرائق، ويعرف مديرو التنظيم كيف يديرون منظماتهم، كما يجيد موظفو الشؤون الخارجية فن الدبلوماسية. أيضاً فإن الرواتب والمزايا تحدد وفقاً للمهارة المطلوبة ووفقاً لمعطيات السوق واتفاقيات الاتحادات العمالية، كما أن مسارات الترقية تخضع أيضاً لاختبارات الأهلية. إضافة إلى ذلك، تلتزم المنظمات بالمعايير المهنية في أغلب الأحيان، فنجد مثلاً جمعية المكتبات الأمريكية تحدد المعايير المهنية والخبرات اللازمة للمشتغلين بهذه المهنة، كما أن منظمات التعليم ترفع دائماً من متطلبات الترخيص لمزاولة المهنة. وكذلك الحال بالنسبة للأطباء والمحاسبين والمهندسين وغيرهم. فنجد أن الأطباء مطالبون بالعمل وفقاً لمعايير جمعية الطب الأمريكية، وكذلك الحال بالنسبة للمحامين من حيث امتثالهم لمعايير رابطة المحامين الأمريكية. في السياق ذاته، سعت الجمعية الأمريكية للإدارة العامة للتأسيس لمعايير عامة تهدف الى الرقي بعلم وعمليات وفن الإدارة العامة، حيث وضعت قائمة تحتوي على خمسة مبادئ أساسية بالإضافة إلى اثنين وثلاثين مبدأ فرعياً تكمل المبادئ الخمسة تلك وهي: (١) خدمة المصلحة العامة، (٢) احترام الدستور والقانون، (٣) الظهور بمظهر النزاهة، (٤) تعزيز الجوانب الأخلاقية في المنظمة، (٥) وأخيراً السعي نحو التميز المهني. (الجمعية الأمريكية للإدارة العامة ASPA, 1994)

الشفافية والمساءلة:

كما يتضح في رسالة الجمعية الأمريكية للإدارة العامة وفي ميثاق الأخلاق الصادر عنها، فإن الحياد والموضوعية والمهنية والخبرة غير كافية لما يجب أن يكون عليه الموظفين الإداريين، إذ عليهم أن يتفادوا الوقوع في الفساد أو الظهور بمظهره عن طريق تقبلهم للمساءلة العلنية، وسرعة استجابتهم للمواطنين، فضلاً عن تحملهم لمسؤولية ما ينجم عن تصرفاتهم. ولا شك أن عنصر تحمل المسؤولية هذا يختلف بالطبع اختلافاً نوعياً في سياقه الأمريكي عما هو عليه في سياق المجتمعات البرلمانية، تلك التي تشدد على مسئولية الجهاز الإداري ذاته أو ما يسمى بالمسؤولية الجماعية عن نتائج جميع التصرفات التي تصدر من موظفيه. فتعتمد المعايير الأمريكية في مجملها على التقارير المعلنة، إضافة إلى إمكانية الاطلاع على سجلات المنظمة العامة وسهولة وصول ممثلي المواطنين إليها بما في ذلك الاجتماعات الرسمية المخصصة لصنع القرارات. إذ إن سلطة الأجهزة التشريعية تمتد لمراقبة تصرفات الأجهزة التنفيذية ورفع تقارير دورية للمواطنين ضمن هرمية الجهاز التشريعي ذاته أو خارجه. وربما يقتصر محتوى التقارير التي يرفعها الجهاز التشريعي على مناقشة الميزانية السنوية أو الفصلية أو التقارير السنوية للأجهزة التنفيذية، أو ربما اشتمل على مراقبة مستمرة ونافذة بالإضافة إلى مئات التقارير الفرعية. فبموجب قانون حرية المعلومات، لا يوجد سوى القليل من الوثائق الحكومية التي ترقى إلى درجة عالية من السرية ويحظر وصولها إلى المواطنين، ومع ذلك فإن قانون الدفاع عن الوطن الصادر عام ١٩٩١ قد نجح في وضع بعض القيود الأمنية الجديدة. وفي عصر المعلومات الذي نعيشه، زادت إمكانية الحصول على البيانات بشكل سريع مما أدى إلى استحداث طرق جديدة لتقديم الخدمات للمواطنين، في حين ارتفعت في الوقت ذاته وتيرة المساءلات حول الشفافية والخصوصية والسرية وسوء استغلال البيانات. إضافة إلى قيام المفتشين بالمراقبة اللصيقة لموظفي الحكومة، وغالباً ما يكونوا مهتمين بالبحث عن الممارسات والتصرفات الخاطئة وغير النظامية التي يمكن أن تلقى رواجاً إعلامياً.

الثقافات الإدارية الفرعية:

ربما يكون عدم وجود ثقافة إدارية واحدة تناسب خصائصها جميع موظفي الحكومة موضوعاً قابلاً للجدل. لذا فإن الثقافات الفرعية ضرورية للمساعدة في التمييز بين القيم والمعتقدات والاتجاهات في الثقافة الإدارية الأمريكية وفي تفادي الوقوع فيما

يعــرف بالجمــود في تصوير الخصائــص المكونة لعناصر الثقافــة الإدارية. فيمكن الحديث عند أحد المستويات عن الثقافة الإدارية الأمريكية، ولكن التمييز بينها بحسب الفترة الزمنية (على سبيل المثال انخفاض الروح المعنوية في عهد ريجان، وإعادة توجيه المواطنــين لأهمية الأمن القومي في الفترة التي أعقبت أحداث الحادي من ســبتمبر) أو بحســب المكان أو المســتوى التنظيمي أو حتى بحســب العمر يتطلب تحليل الثقافة الفرعية. وبناء عليه نورد مقترحاً لثلاثة أنواع من الثقافات الفرعية.

التقليديون:

هذه الثقافة الفرعية تمثل الشــريحة الكبرى من المســئولين ســواء على المســتوى الفيدرالــي أو الولايات أو الحكومة المحليــة، والذين يتمتعون بالأمان والمزايا الوظيفية، ولكنهم وفي الوقت نفسه يتجهون لخدمة المواطنين في إطار القوانين والأنظمة. وهؤلاء هــم محور تحليل جودســل Goodsell من حيث الإخلاص فــي أدائهم لمهامهم بدرجة مقبولة من الكفاءة والفاعلية. وكما أوضح نورما ريكوشــي Norma Riccucci (1995) فــإن العديد من الموظفين الحكوميين يعملون بعيداً عن الأنظار إلا أن لهم مســاهمات بارزة خارج نطاق المهام والمســئوليات المناطه بهم أصلاً. لذا ينبغي الاحتفاء بهم على حد قول ريكوشي، ولكنهم في الغالب يفضلون التواري عن أنظار العامة.

طبقة الموظفين العاملــين في القطاع الفيدرالي والقطاع المحلي وقطاع الولاية هي طبقة ضخمة خصوصاً مع وجود بيروقراطيي الشــارع (مثل الشــرطة والأخصائيين الاجتماعيــين والمعلمــين) وهم يشــكلون مجموعة كبيــرة ممن لهم احتكاك مباشــر بالمواطنين. أما المجموعات الأخرى فهي أقل ظهوراً وقد لا تتاح لهم فرصة الظهور إلا عند خرقهم للنظام أو للعرف، في حين أن الأغلبية منهم يعملون خارج دائرة الضوء.

ويتوافر في هذا المجال كم هائل من الدراسات والأدبيات النظرية والتجريبية التي تشــخص مجموعات الموظفين الحكوميين في الولايــات المتحدة (مثل نظرية النخبة)، والتي تقارن الموظفين في دول مختلفة، كما تحدد أوجه الاختلاف بين موظفي القطاعين العام والخاص، فضلاً عن قياســها لجوانب ســلوكية عديدة مثل الخطورة من انعدام الرضا لديهم. ولعل أفضل أولئك الموظفين التقليديين هو من يعكس روح الإدارة العامة التي تؤكد على الفضيلة والسلوك الأخلاقي وتجنب إغراءات الفساد و المحسوبية.

الموظفون المدفوعون بحماية مصالحهم:

يشــعر الموظفون الحكوميون في أوقات وأماكن بعينها بأنهم عرضة للهجوم من قبل المديرين التنفيذيين والمشــرعين والمواطنين. وغالباً ما تكون اســتجابتهم هي الشــعور بالاضطهاد، مما يجعلهم يعيدون توجيه ســلوكهم لإجراء حســابات أكثر حذراً وحيطة لتفادي خطر التســريح الناجم عن تقليص حجم المنظمة أو مخاطر الخصخصة، أو حتى لتفادي الاتجاه الســائد في لــوم البيروقراطيين. ويقدم إم. إم، جولــدن (M. M. Golden 2000) وصفاً جيداً لهذه العملية خلال ســنوات حكم الرئيس ريجان (Regan). فقد أضاف إستراتيجية الإهمال إلى إستراتيجيات الخروج و المعارضــة والــولاء كما وردت في ثالوث أيه. أو. هيرشــمان (A. O. Hirschman) المعــروف. وتتمثــل تلك الإســتراتيجية في تواري الموظفين عــن الأنظار في الأوقات الصعبة التي يشعرون خلالها بعدم التقدير وبأنهم محور اهتمام المشرعين السياسيين وعامة الناس (وأهم من ذلك) وســائل الإعلام. ولكنهم يســتمرون في إظهار التعاون على الأقل بحس ســلبي على حد تعبير جولدن Golden وهو "أن الإهمال في جوهره سلوك تعاوني يدفعه أسباب مختلفة عن أسباب الولاء".

المبادرون:

أحد أهداف الإدارة العامة الحديثة التي انعكســت بوضوح في حركة إعادة ابتكار الحوكمة في التســعينيات كان تغيير الثقافة للابتعاد بها عن الرضا الذاتي والشــعور بالجــدارة والتحول إلى ثقافة المبادرة والتمكــين» (Clinton 1993). وقد كان تحقيق ثقافة المبادرة هذه هدفاً رئيساً لإدارة الرئيس كلينتون والتي وضع خطوطها الإرشادية لأول مرة كل من أسبورن وجابلر (Osbourne and Gaebler 1992) في عملهم الرائع. ثم كانت النهاية الرســمية لإعادة ابتكار الحكومة ولمراجعة الأداء الوطني (والذي أعيد تســميته بالشــراكة الوطنية لإعادة ابتكار الحكومة في مرحلتها الثانية) سبقت نهاية إدارة كلينتــون بقليل، ولكن توجيهاتها وتجربتها البدائية لم تهملها إدارة الرئيس جورج دابليــو بــوش George W. Bush. بل علــى العكس، فإن الرئيس بوش ومستشــاريه السياســيين، خلال الفترة التي ســبقت أحداث الحادي عشــر من ســبتمبر، تحدثوا باعتدال عن إصــلاح الخدمة المدنية وعن مرونة أكبر في نظام التوظيف وعن جدولة الأجور واســتحداث معايير أداء ومحاســبة جديدة. لذا فإن عريضة الكونغرس حول قانون الأداء الحكومي والنتائج ظلت فاعلة.

اكتسب مفهوم المبادرة عقب الحادي عشر من سبتمبر أهمية جديدة عندما تم دعوة موظفي الحكومة لمجابهة تحدي الأمن الداخلي من خلال ردود سـريعة ومنسقة على التهديدات الداخليـة والخارجية. وبناء عليه تم إعادة ربط الوكالات ببعضها - وكان أشـهرها الإدارة الفيدرالية الجديدة لشؤون الأمن الداخلي- وكذلك التأسيس لآليات تعاون جديدة تشمل الموظفين الحكوميين في الولاية والمقاطعات والحكومة الفيدرالية. وتبعاً لذلك تم تعديل الاعتمادات المالية وفقاً للأولوية القصوى التي حظيت بها وظائف الدفاع والأمن، في حين حظيت البرامج الأساسية التي ليس لها علاقة بالدفاع والأمن بمستوى أقل من الأولوية فيما يتعلق بمسألة الاعتمادات المالية.

وبعد إزاحة الرئيس صدام حسين، أخذت الولايات المتحدة على عاتقها مهمة إعادة تشكيل الحكومة العراقية، في الوقت الذي استمرت في بناء المؤسسات وإعادة تشكيل السلوك في أفغانستان. فإن العولمة الإدارية أخذت معنىً جديداً مما تطلب تبني مبدأ المبادرة، أو على الأقل عملاً إبداعياً من قبل موظفي الحكومة الأمريكية في العديد من المنظمات، بداية من USAID (United States Agency for International Development) (الوكالـة الأمريكية للتنمية الدوليـة) والولايات بعمومهـا، ووزارات الدفاع والزراعة والطاقة، وانتهاءً بالوزارات المشاركة في جهود إعادة الإعمار.

ثقافة الجدارة في عالم بلا حدود:

على عكـس الكثير من الدول القومية تُعد الولايات المتحدة شـبكة مصدّرة للنظم والأفـكار الإدارية بما فيها قيـم الثقافة الإدارية واتجاهاتها. ويبـدو أن هناك نوعاً مـن المقاربة التـي تحدث بين الثقافة الإداريـة القائمة على مفهـوم الأمة في الدول النامية وتلك الموجودة في الولايات المتحدة ودول الشـمال. فقد يسـرت عوامل مثل شبكة CNN والشـبكة العنكبوتية والتجارة الـدولية وارتفاع معـدلات السفر وبعض العوامل الأخرى من الوعي المتبادل، كما أسـهمت في تشـكيل ما أسـماه مارشال ماكلوهـان (Marshall McLuhan) بالقرية العالمية. لذا فإن القـرية الإدارية العالمية تعمل على كسـر الحواجز التي تعيق فهم ثقافات العالـم، كما تزيد من زخم التحرك باتجاه تحقيق التجانس العالمي، في الوقت الذي تعمل على تهميش الخصائص القومية لـلإدارة الوطنية. وهـذا بالطبع لا يحدث بـدون أن يقود الى خـلاف حاد يتضمن التناقض بين النظرة النسـبية لمفهـوم التوجه الذاتي في مقابـل الذوبان في العالمية (Henderson 2001).

في ضوء ما سبق، قدمت الولايات المتحدة للآخرين منذ سنوات عديدة مضت، بدءاً بأمريكا اللاتينية، مفهومها حول ثقافة الكفاءة الوطنية من خلال القيام بجهود عديدة في مجال إصلاح الخدمة المدنية. وعودة بالزمن إلى الوراء وتحديداً إلى عشـــرينيات القرن العشـــرين، فقد اســـتكملت حلقة تلك الجهود الراميـــة لإصلاح الخدمة المدنية من خلال إنشـــاء أكاديميات أولية لتدريب موظفي الخدمة المدنية ومن خلال تصميم البرامج التعليمية للخدمة العامة بغرض تحديث إدارتها. كما بُذلت محاولات - بدعوة من الحكومات المضيفة - لغرس قيم النزاهة والخدمة في نفوس قوة العمل الحكومية والتي غالباً ما تتقيد بمعايير تنفيذ القانون والقضاء على الفساد.

علـــى الرغم مـــن أن الفضل في ابتكار فكـــرة الجدارة لفئة الموظفين يُنســـب إلى الصينيـــين، وإلى البريطانيين والألمـــان في إتمام الفكرة في العالـــم الصناعي، إلا أن الولايات المتحدة هي من بذل جهداً عظيماً في عولمة معايير الكفاءة والأمانة والحيادية السياســـية ضمن مجموعة الموظفين الحكوميين (ما عدا ادعاءات الاستعمار المشكوك فيها). فبعد الحرب العالمية الثانية أسهمت خطة مارشال في إعادة إعمار أوروبا وفي إحيـــاء الخدمات الحكومية. ونجـــد فيما يتعلق بحركة الإدارة العامة المقارنة في فترة الخمســـينيات والستينيات والســـبعينيات العديد من المحاولات (هذه المحاولات كانت تفشـــل بشـــكل مفاجئ في أحايين كثيرة) التي بذلت لتطبيع قيم الخدمة العامة حول العالم. ومع قدوم إدارة الأعمال العامة الحديثة في الثمانينيات والتسعينيات الميلادية، حدث تحـــولٌ باتجاه التماهي مع قطاع الأعمال في المرونة وقيم الاســـتجابة للعملاء، فضـــلاً عن تقليص حجـــم الموظفين. وتم تدعيم هذا الإجراء مـــن قبل البنك الدولي ومنظمـــة النقد الدولية والأمم المتحـــدة ووكالة التنمية الدولية فـــي الولايات المتحدة (USAID)، إضافة إلى المانحين، كشرط للحصول على المساعدات المالية. وبهذا فإن إصـــلاح الإدارة العامة وجد تأكيداً أقـــل بكثير مما فُرض عليها من متطلبات إجمالية والتـــي تتمثل في تقليص حجم الموظفين وتقليل التكاليف وإلغاء المعونات والخصخصة وتغيير سياسات الاقتصاد الكلي.

وممـــا يثير الاهتمام أن إعادة إعمار كل من أفغانســـتان والعـــراق في بداية القرن الواحد والعشـــرين تعكس قدراً من الفكر القديم وقدراً أقل من خطاب إدارة الأعمال العامة، أو حتى "تعديل البنية الهيكلية".

في أفغانســـتان، وعقـــب هزيمة طالبان، قامـــت الولايات المتحدة وشـــركاؤها في التحالـــف بإدخال برامج مهمة في الإدارة العامة مســـتقاة من الاتحاد الأوروبي تهدف

إلـــى ترميـــم وتطوير بقايا الخدمة العامـــة هناك. أما في العراق فإن الســـؤال الذي فرض نفســـه تمحور حـــول من ينبغي أن يأخذ على عاتقـــه دور الموظفين الحكوميين، وكانت الإجابة على ذلك السؤال واضحة باللجوء إلى ما سبق تطبيقه في الإصلاحات الإدارية التي تلت الشيوعية، وتمثل ذلك في استبعاد كبار المسئولين في النظام الفاسد (والتي عُرفت بالتطهير في الأمثلة الشـــيوعية) والاحتفاظ بمعظم الموظفين الآخرين. فـــي كل الأحوال، فإنه من المتوقع أن يعكس الموظفون الحكوميون روحاً جديدة للخدمة العامة، تلك التي يمكن أن تتســـم بالتشابه مع ثقافة الجدارة الوظيفية التي تم وصفها في هذا الفصل.

نحو عولمة الثقافة الإدارية الأمريكية:

ربما يكون مدعاة للسخرية أن يُجمع الناس من خارج الولايات المتحدة على محدودية الثقافة الإداريـــة الأمريكية على الرغم من امتدادها الواســـع (Huddleston 2000). وللتغلـــب على هذا الاعتقـــاد بمحدودية الثقافة الإدارية الأمريكية، يقترح هدلســـتون وآخرون إعادة اكتشـــاف الإدارة المقارنة، واســـتبدال الأفكار العتيقة المتعلقة بالهرمية والمفاهيم المنتهية الصلاحية بأخرى "منبســـطة وشـــبكية وتستجيب للموضة العالمية" (Huddleston 2000)، فضلاً عن قبول التنوع وبناء جســـور مع شـــركاء خارج الحدود عـــن طريـــق تبادل الأفكار والممارســـات المميزة. لذا فإن تقنية المعلومات والمنافســـة الدولية وتفادي محدودية الثقافة ســـتصبح العناصر الأساســـية التي تشـــكل الخدمة العامة الأمريكية خلال القرن الواحد والعشرين.

ســـواء كان ذلك إلى الأحســـن أم إلى الأســـوأ، فإن سرعة انتشـــار الاهتمام بإدارة الأعمال العامة وتطبيقاتها في كل من الولايات المتحدة وبريطانيا وأستراليا ونيوزلندا وفي أماكن أخرى، قد شـــجعت على عولمة القيم الأساســـية المرتبطة بالخدمة العامة. وكمـــا تم اقتراحـــه هنا في اســـتعراضنا للثقافة الفرعية للمبـــادرة، فإن قيم الخدمة العامة تلك ركزت على ســـلوكيات المبادرة وخدمة العملاء أكثر من تركيزها على القيم الدســـتورية (انظـــر Rosenbloom 2000). وقد اقترح الكثير إعطاء الأولوية لبدائل إدارة الأعمـــال العامة الحديثـــة – أو على الأقل تعديلها – تماشـــياً مع حالة أحادية القطبيـــة الإدارية التي وصل إليها العالم، ومع حالة الضرورة الملحة لتبني تغيير إداري فـــي كل الدول القومية. لذا فإنه من المتوقع أن تهيمن ثقافة إدارية واحدة ذات جذور في الممارسات الغربية وبخاصة الأمريكية منها. ومن الممكن أن يتحول مفهومي "القيم

الأخلاقيـــة" (Caiden, Dwivedi, and Jebbra 2001) أو "الخدمة العامة الحديثة" (Denhardt and Denhardt 2003) من التركيز على ممارسات المبادرة وعلى قياسات الرضا الوظيفي التي تتطلب إعطاء قيمة للعمليات إلى قيم مرتبطة بالغايات أكثر من ارتباطها بالوســائل. وبناءً عليه سوف يتم إحياء القيم العالمية التي طالما احتلت مكانة مرموقة في الإدارة العالمية من جديد (انظر Appleby 1952, Bailey 1964) في ظل تنامي متطلبات الإتقان في مجال تقنية المعلومات وتفادي محدودية الثقافة.

ووفقاً لما ســبق، يتطلب الوضع الحالي بــزوغ "ثقافة إدارية جديدة" على حد قول روزنبلوم وكرافتشــك (Rosenbloom and Kravchuk) والتي "ستكون على وفاق مع التعقيدات والقوانين". حينها ســيصبح موظفو الحكومة "أكثر توجهاً لتحسين الأداء، وأقوى تسلحاً بأخلاق الخدمة، وأكثر قدرة على مد الجسور بين الحدود الثقافية، فضلاً عن براعة أكبر في تفادي وحل النزاع" (Rosenbloom and Kravchuk 2002).

وســوف تعمل مثل هذه الثقافة الإدارية الجديدة على التوســع في القيم الأساسية لنظام الجدارة الوظيفية لكي تقابل احتياجات القرن الواحد والعشرين بدون التضحية بمفاهيم الحيادية والمهنية والشفافية.

المراجع:

Almond, G. and S. Verba. 1965. The Civic Culture. Boston: Little Brown.
Anec.hiarico, E 1998. "Administrative Culture and Civil Society." Administration and Society 30(1):13 -24.

Appleby, P. 1952. Morality and Administration. Baton Rouge, LA: LSU Press.

Ashkanasy, N., C. Wilderom, and M, Peterson, eds. 2000. Handbook of Organizational Culture and Climate. Thousand Oaks, CA: Sage.
ASPA. 1994. "Mission Statement and Code of Ethics." Washington, DC: ASPA.

Bailey, 5. 1964. "Ethics and the Public Service." Public Administration Review 24(4): 23 -443.

Bozernan, B. 2003. "Risk, Reform and Organizational Culture: The Case of IRS Tax Systems Modernization." International Public Management Journal 6(2): 1 17 -143.

Caiden, 0. 1970. Israel's Administrative Culture. Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies.

Caiden, G., 0. P Dwivedi, and J. Jabbra, eds. 2001. Where Corruption Lies. Bloomfield, CT: Kumarian Press.

Clinton, W 1993. "Remarks Announcing the National Performance Review." Public Papers of the Presidents March 1993. Washington, DC: Government Printing Office.

Denhardt, R. and A. Denhardt. 2003. The New Public Service, Serving not Steering. Armonk, NY: M. B. Sharpe.

Dresang, D. 2002. Public Personnel Management and Public Policy, 4th edition. New York, NY: Longman.

Dwivedi, 0. B, and I. I. Gow, eds. 1999. From Bureaucracy to Public Management. Peterborough, Ontario: Broadview Press for Institute of Public Administration of Canada.

Eagles, Monroe and Larry Johnston. 1999. Politics: An Introduction to Democratic Politics. Peterborough, Ontario: Broadview Press. Elazar, D. 1984. American Federalism, A flew from the States, 3rd ed. New York

Harper and Row. Golden, M. M. 2000. What Motivates Bureaucrats? New York, NY: Columbia University Press.

Goodsell, Charles. 1994. The Case for Bureaucracy, A Public Administration Polemic, 3d ed. Chatham, NJ: Chatham House.

Henderson, .K. 2001. "Indigenization versus Internationalization." In Handbook of Comparative and Development Public Administration, 2d ed, edited by A. Farazmand. New York, NY: Marcel Dekker.

Hofstede, G. 1991, Cultures and Organizations. London: McGraw Hill. _______1980. Culture,s Consequences, International Differences in Work-Related Values. Beverly Hills, CA: Sage.

Huddleston, M. W 2000. Onto the Darkling Plain: Globalization and the American Public Service in the Twenty-first Century Pp.1771.91- in The Future of Merit, edited by James Pfiffner and Douglas Brook. Baltimore, Md: Johns Hopkins.

Hummel,R. 2000. The Bureaucratic Experience. New York,NY: St. Martins. Ingraham, P. W 1995. The Foundations of Merit: Public Service in American Democracy Baitimore, MD: Johns Hopkins.

Keraudren, P 1996. "Administrative Culture and Civil Society." Administration and Society 30(1):13 -24.

Kettl, Donald, Patricia Ingraham, Ronald Sanders, and Constance Hornet 1996. Civil Service Reform: Building a Government that Works. Washington, DC: Brookings.

Key Communications Group. 2003. Federal Personnel Guide, 2003. Washington, DC: Key Communications Group.

Krislov, S. 1974. Representative Bureaucracy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Martin, Joanne. 2002. Organizational Culture: Mapping the Terrain. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Merit System Protection Board- 1997. "Adherence to the Merit Principle in the Workplace: Federal Employees' Views." Washington, DC: The Board.

Nisbett, Richard E. 2003. The Geography of Thought: How Asians and Westerns Think Differently...and Why. New York, NY: The Free Press.

Office of Personnel Management. 1992. "Personnel Research Highlights, Special Report on the Survey of Federal Employees (SOFE)." Washington, DC: OPM.

Office of Personnel Management. 2002. "What Do Federal Employees Say? Results from the 2002 Federal Human Capital Survey." Washington, DC: OPM.

Osbourne, D. and Ted Gaebler. 1992. Reinventing Government. Reading, MA: Addison- Wesley.

Paik, Wanki. 1990. Korean Administrative Culture. Seoul, Korea: Korea University Press.

Pettigrew, Andrew. 1979. "On Studying Organizational Culture." Administrative Science Quarterly 24(4):570- 581.

Riccucci, Norma. 1995. Unsung Heroes: Federal Executives Making a Difference. Washington, DC: Georgetown University Press.

Riley,R. 2002. Public Personnel Administration. New York,NY: Longman.
Rosenbloom, D. 2000. "Retrofitting the Administrative State to the Constitution." Public Administration Review 60(1):3946-.
Rosenbloom, D. and Robert Kravchuk. 2002. Public Administration, 5th ed. New York, NY: McGraw Hill.

Schein, Edgar. 2000. "Sense and Nonsense About Culture and Climate." Pp. xiii-xv in Handbook of Organizational Culture and Climate, edited by Ashkanasy, Wilderom, and Peterson. Thousand Oaks, CA: Sage.

____ . 1985. Organizational Culture and Leaders/up, San Francisco,

CA: Jossey-Bass, Sharma, R. D. 2000. Administrative Culture in India. New Delhi: Anamjka Publishers.

Van Riper, P 1958. History of the United States Civil Service. New York, NY: Harper and Row.

Waldo, Dwight. 1948. The Administrative State. New York, NY: Ronald. Washington Post. 2003. "An Overhaul, Not a Tune-Up." June 16- 22, p.30.

الفصل الثالث:

نحو ثقافة إدارية: تجربة الخدمة المدنية البريطانية

جون جرينوود و لينتون روبينس

John Greenwood and Lynton Robins

إن التغيرات التي طرأت على الخدمة المدنية البريطانية خلال العقود القليلة المنصرمة من القرن العشرين قد جعلت منها منظمة مختلفة بشكل ملحوظ عما كانت عليه من ذي قبل. وتمشياً مع التنمية التدريجية التي اتسمت بها العديد من المؤسسات البريطانية، فإن الخدمة المدنية كانت قد شهدت تطوراً بطيئاً في السابق، كما أنها ظلت وحتى الربع الأخير من القرن العشرين تحمل العديد من ملامح العصور الماضية. وعلى أية حال فقد مرت الخدمة المدنية البريطانية خلال أواخر القرن العشرين بتغيرات عميقة، وكانت أغلب تلك التغيرات مدفوعة بالرغبة في تحقيق كفاءة إدارية أعلى وعائداً أفضل على الأموال المنفقة. وفي سياق عملية التغيير تلك تغيرت أيضاً العديد من الملامح التقليدية التي اتسمت بها الخدمة المدنية البريطانية، الأمر الذي لم يخلق ثقافة مختلفة فحسب بل أحدث كذلك تغيرات في التقنيات والأخلاقيات والهيكل.

ثقافة الخدمة المدنية التقليدية:

إن فهم الثقافة الإدارية التقليدية للخدمة المدنية البريطانية يتطلب الوقوف على أهمية التأثيرات التاريخية، إذ لم يكن هناك حتى القرن التاسع عشر تمييز واضح بين الأدوار السياسية والإدارية. فقد كان التوظيف يتم عادة بطريق المحسوبية الوزارية، فضلاً عن الاعتماد في الترقية على الأقدمية، وكان الوزراء مساءلين مباشرة أمام الملك أو الملكة، بينما كان الموظفون العموميون مساءلين بدورهم أمام الرئيس المباشر وفي النهاية أمام الوزير نفسه. وبدأت المطالبات بالإصلاح منذ أواخر القرن الثامن عشر وحتى الآن وقد زادت هذه المطالبات واكتسبت زخماً في أوائل القرن التاسع عشر، إذ صاحب قيام الثورة الصناعية ظهور مهام جديدة كان على الدولة الاضطلاع بها مما زاد من التكلفة النهائية للإدارة. وقد انطلقت الإصلاحات الأساسية في ذلك الوقت من تقرير نورثكوت – ترافيليا (1854 -1854) Northcote-Trevelyan والذي قدم أربع توصيات أساسية هي: (١) التوظيف من خلال اختبار تنافسي مفتوح، (٢) الترقي على أساس الجدارة، (٣) توحيد الخدمة، (٤) الفصل بين الأعمال الذهنية التي يؤديها الخريجون، والعمل الروتيني الميكانيكي الذي يؤديه من هم أقل منهم قدرة. وقد لاقت هذه المقترحات الراديكالية بعض المعارضة في ذلك الحين – كان أكثرها من قبل الساسة الذين أولوا قوى المحسوبية لديهم الأهمية الكبرى لدرجة أن تلك المقترحات لم تُطبق إلا بشكل تدريجي. وعلى الرغم من ذلك فقد تم في نهاية المطاف الأخذ بها وصارت تشكل أساس الخدمة المدنية البريطانية خلال معظم عقود القرن العشرين.

لقد جاءت الثقافة الإدارية التي انطلقت من تقرير نورثكوت – ترافيليان ١٨٥٤ على شاكلة البيروقراطية الدستورية التي يتم توظيفها وترقيتها وفقاً لمبدأ الجدارة. وعلى العكس من نظام الانتهازية (نظام الاستلاب) الذي تطور في ظل ظروف مختلفة في الولايات المتحدة الأمريكية وفي العديد من الدول الأخرى، فإن موظفي الخدمة المدنية البريطانية يدينون بالفضل في توظيفهم وترقياتهم إلى تفعيل دور مبدأ الجدارة والاستحقاق. وكنتيجة حتمية لذلك صارت الخدمة المدنية البريطانية خدمة مهنية، فقد تحول موظفو الخدمة المدنية إلى موظفين مهنيين دائمين يخدمون مختلف الحكومات بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية. وفي المقابل كان عليهم التزام الحياد السياسي، إذ لم يكن ولاؤهم الأساسي في حقيقة الأمر للسياسيين ولا حتى لرجال السياسة الذين يشكلون الحكومة وإنما إلى التاج الذي كانت تعمل الحكومة باسمه. وفي الحقيقة فإن التعريف العام والمتفق عليه لموظفي الخدمة المدنية لم يخرج عما جاء في تقرير توملين Tomlin (1931) والذي يفيد بأنهم «خدام للتاج أكثر من كونهم حائزين لوظائف سياسية وقضائية، ويشغلون وظيفة مدنية ويتقاضون رواتبهم مباشرة وبشكل كامل من الأموال التي يتم تخصيصها بتصويت من البرلمان». وحتى يُظهر خدام التاج أولئك حيادهم السياسي فقد كان يُحظر عليهم الانخراط في أنشطة سياسية حزبية أو السماح لوجهات النظر الشخصية بأن تطغى على واجباتهم الرسمية. فقد كان على موظفي الخدمة المدنية تقديم المشورة النزيهة للوزراء، كما كان يتعين عليهم تنفيذ قرار الوزير فور صدوره بإخلاص بالغ دون اعتبار لآرائهم السياسية الشخصية، حيث إن ضرورة أن يكون موظفو الخدمة المدنية مجهولي الهوية تعد ملمحاً آخر للخدمة المدنية البريطانية والتي انطلقت من تطبيق مبادئ نورثكوت – ترافيليان وذلك لأن التقارب الشديد في وجهات النظر بين سياسيين بعينهم بشأن سياسات معينة قد يضمن تحقيق الحيادية، ومن ثم فإن ديمومة الخدمة المدنية والحياد السياسي وذوبان الهوية يعد حجر الأساس الذي بنيت عليه الثقافة الإدارية للخدمة المدنية البريطانية خلال القرن العشرين.

هذا وقد أثر تقرير نورثكوت – ترافيليان على الثقافة الإدارية بطرق أخرى. حيث كان للتوصية بالفصل بين كل من العمل الذهني والميكانيكي على سبيل المثال أثرها في إحداث تقسيمات طبقية استمرت بشكل أو بآخر حتى الوقت الراهن، كما أنها رسخت من هيمنة الإداري «غير المتخصص» على مسرح العمل الإداري في الخدمة المدنية. ففي منتصف القرن التاسع عشر كان أداء الإدارة ذات الكفاءة يتحدد من

قبل أي شخص يتمتع بالذكاء، بينما لم تكن هناك ضرورة للمهارات المتخصصة على الإطلاق نظراً لأنه لم يكن هناك حاجة لها إلا في حدود ضيقة للغاية. وبناءً على ذلك تم تطوير تقليد جديد وصفه تقرير فولتون (1968) Fulton بتقليد «البارعين أو الهواة، ذلك التقليد الذي استمر في المناصب العليا من الخدمة المدنية حتى القرن العشرين عندما دفع تعقد النظام الحكومي – وزيادة الحاجة إلى تطوير سياسات عامة في مجالات تتطلب المعرفة المتخصصة – إلى تشجيع المهارات الإدارية المتخصصة والخبرة التقنية والمقدرة الإدارية، وعلى خلاف العديد من النظم السياسية الأخرى مثل الولايات المتحدة، وفرنسا وألمانيا، والتي عادة ما تتمتع القيادات العليا للخدمة المدنية بها بالخبرة في مجالات تتعلق بعملها، فإن المتخصصين في بريطانيا عادة ما يتم استبعادهم من المناصب العليا في الخدمة المدنية. وقد تصاعد تأثير ذلك نتيجة لأن نسبة عالية من الخريجين الذين تم توظيفهم في الخدمة المدنية البريطانية خلال القرن العشرين جاءوا من خلفيات تعليمية خاصة – بما في ذلك المدارس العامة رفيعة المستوى (التي تعد في بريطانيا مدارس خاصة خارج النظام التعليمي للدولة) والجامعات العريقة مثل جامعتي أكسفورد وكامبريدج – كما أن العديد منهم كان يحمل درجات علمية في مجالات أدبية كالتاريخ والكلاسيكيات. ونتيجة لذلك، كانت الهيمنة لنخبة من الخريجين والذين انحدر أغلبهم من حقول معرفية أدبية، وبخاصة ممن لهم خلفيات تتعلق بعلم الاجتماع والتعليم. وشكلت تلك الهيمنة لغير المتخصصين، والتي ما زالت تشكل وبدرجة كبيرة الملمح السائد للثقافة الإدارية للخدمة المدنية البريطانية. ومما يسترعي الانتباه أن تلك الهيمنة لم تتكرر في الحلقة الأساسية الأخرى للحكم في بريطانيا ألا وهي الحكم المحلي، حيث هيمن عليها المختصون من المهنيين. ومن نافلة القول أن أغلب من كانوا على قمة جهاز الخدمة المدنية كانوا أيضاً من أبناء الطبقة الوسطى الذكور وممن هم في منتصف العمر (وبالطبع كان ذلك على خلاف النخبة السياسية التي غالباً ما يقومون بخدمتها).

وكانت توصية نورثكوت – ترافيليان الخاصة بضرورة استحداث خدمة موحدة أحد التأثيرات الهامة الأخرى على الثقافة الإدارية للخدمة المدنية. فحتى القرن التاسع عشر لم تكن هناك محاولات لتنسيق عمل الخدمة المدنية، فقد كانت الخدمة المدنية محصورة وبشكل كبير في إدارات ووكالات مستقلة، وكان كل وزير مسئولاً عنها مسئوليةً مباشرةً أمام الملك أو الملكة، ولم تمتلك أي إدارةٍ أو أي فردٍ مسئوليةً إشرافيةً عامة على الخدمة بأسرها. وفي واقع الأمر، كانت العديد من المناصب اسمية فقط،

كما كان الكثير من الإجراءات معطلة. وقد جاءت توصية نورثكوت – ترافيليان القاضية بضرورة استحداث خدمة موحدة استجابة مباشرة لعدم الكفاءة التي كانت نتيجة حتمية لتلك الترتيبات مما أدى في النهاية إلى خلق خدمة مدنية موحدة ومتكاملة يتم توظيفها وإدارتها كوحدة واحدة. وصار التوظيف في الخدمة المدنية مسئولية لجنة مستقلة للخدمة المدنية والتي أنشئت عام ١٨٥٥م، وتدريجياً اعتبرت وزارة الخزانة الإدارة المسئولة عن مدفوعات وإدارة الخدمة المدنية. وبمرور الوقت، تم إدخال نظم المراتب الوظيفية وسلالم الأجور وكذلك ترتيبات التقاعد وإجراءات التعيين والترقي ومن ثم صارت الخدمة المدنية عملية أكثر توحداً، وهي عملية ساعدت بدورها على توحيد القوى العاملة التي لا تزال تنتظم حول هرمية المراتب والإدارات الوظيفية. ولم يتم النظر إلى موظفي الخدمة المدنية على أنهم موظفو وزارة بعينها – فقد تنقّل العديد منهم في واقع الأمر لعدة مرات بين وزارات متعددة خلال فترة خدمتهم الوظيفية – وإنما اعتبروا خدّاما للتاج وموالين تماماً للنظام الحاكم. هذا وقد شهد النصف الثاني من القرن العشرين خطوات عدة في سبيل توحيد الخدمة المدنية. ففي عام ١٩٦٨م على سبيل المثال، أوصى تقرير فولتون Fulton بإعداد نظام تدرج وظيفي موحد للخدمة بأسرها وإنشاء وزارة للخدمة المدنية تكون مسئولة عن كل ما يتعلق بأمور الإدارة والأجور والكفاءة الإدارية. وعلى الرغم من غياب التطبيق الكامل لهيكل التدرج الوظيفي الموحد – إضافة إلى إلغاء السيدة مارجريت ثاتشر Thatcher للثوب الجديد الذي ظهرت به وزارة الخدمة المدنية بعد فولتون عام ١٩٨١م– فإن تلك التوصيات الهامة قد كشفت بوضوح عن الإيمان بخدمة مدنية موحدة، ذلك الإيمان الذي ميّز الحقبة التي سبقت ولاية السيدة ثاتشر. وحتى بعد انتهاء فترة ولايتها فإنه لا يزال هناك العديد من الدلائل على ذلك، فقد أبقى رؤساء الوزراء اللاحقين عليها، على سبيل المثال، على المسئولية الرئيسة عن إدارة الخدمة المدنية في يد وزارة قائدة، كما أبقت حكومة رئيس الوزراء البريطاني توني بلير Blair في عام ١٩٩٩م على مفهوم الخدمة المدنية الموحدة التي لا تخدم الحكومة البريطانية في العاصمة لندن فحسب، وإنما أيضا السلطات التنفيذية التي تم نقل السلطة إليها والتي تم إنشاؤها في كل من أسكتلندا وويلز. وكما يصور أحد المراقبين الثقات فإن «الشعور بالوحدة» – والذي تميز بمركزية التوظيف ووحدة ترتيب الوظائف والأجور إضافة إلى فرص ترق واسعة النطاق –اعتُبر على نحو تقليدي «أكثر خصائص الخدمة المدنية البريطانية من حيث الأهمية». (Chapman 1992:2).

وبالتأكيد فإن التغيرات التي تحدث في الخدمة المدنية لا تأتي من فراغ، فخلال القرنين التاسع عشر والعشرين حدثت تطورات ديمقراطية أدت إلى تراجع هائل في دور الملك وتزايد دور البرلمان، ودور مجلس العموم على وجه الخصوص. ومن ثم أصبح الوزراء في القرن العشرين مسئولين أمام البرلمان بعد أن كانوا مسئولين أمام الملك خلال القرن الثامن عشر. ووفقاً للمسئولية الوزارية فإن مسئولية الوزراء لا تقتصر على قراراتهم وتصرفاتهم الفردية فحسب، وإنما تمتد أيضاً إلى قرارات وتصرفات موظفي الخدمة المدنية في الوزارات التي يعملون بها. وبذلك كان موظفو الخدمة المدنية مساءلين أمام البرلمان من خلال وزرائهم وذلك على الرغم من حدوث حالات عرضية كان يوجه اللوم فيها للموظفين بالاسم عندما لا تسير الأمور على ما يرام، إلا أن ذلك لم يكن النمط الطبيعي لسير الأمور. فعادة ما يتقبل الوزراء المدح والقدح عن تصرفات موظفيهم وقراراتهم، الأمر الذي حافظ وعزّز بدوره من سرية وحيادية موظفي الخدمة المدنية أنفسهم.

ونتيجة لتلك التطورات أصبحت الثقافة الإدارية للخدمة المدنية البريطانية بحلول الربع الأخير من القرن العشرين تتمحور حول ملامح خمسة: (١) المساءلة أمام البرلمان من قِبل الوزراء. (٢) الديمومة: فعلى العكس من نظام الانتهازية (نظام الاستلاب) في الولايات المتحدة كان العديد من موظفي الخدمة المدنية البريطانية موظفين دائمين. (٣) الحياد السياسي: إذ تم تدعيم ديمومة الخدمة من خلال الحياد السياسي. (٤) السرية: حيث تم تدعيم كل من ديمومة الخدمة والحياد السياسي من خلال السرية فلم يشارك موظفو الخدمة المدنية في الجدل العام بصدد واجباتهم الرسمية، كما أن نصائحهم للوزراء ظلت سرية. (٥) الوحدة: كانت الخدمة المدنية خدمة موحدة لها العديد من الملامح المشتركة مثل نظم المراتب الوظيفية، سلالم الأجور وترتيبات التقاعد التي طبقت عبر الخدمة بأسرها.

تغيير الثقافة: تأثير السيدة مارجريت ثاتشر

هناك العديد من العوامل التي دفعت السيدة ثاتشر للاهتمام بإصلاح الخدمة المدنية. وكان أحد تلك العوامل أن السيدة ثاتشر على عكس نظرائها السابقين مثل ويلسون وهيث Heath & Wilson لم تكن واحدة من موظفات الخدمة المدنية في السابق، وتقتصر خبرتها كوزيرة على فترة وزارية واحدة أمضتها كوزيرة للتعليم. وهكذا تعتبر السيدة ثاتشر قادمة بالأساس من خارج الحكومة البريطانية، فهي أقل

انغماساً في الثقافة الإدارية التقليدية للخدمة المدنية وأكثر استعداداً لاعتناق مناهج جديدة. وثاني هذه العوامل أن البيان العام لانتخابات المحافظين في عام ١٩٧٩م قد ركز على الحاجة إلى التحكم في حجم الإنفاق العام وتقليل الفاقد على الرغم من أن البيان لم يرد فيه الكثير عن الخدمة المدنية. أما ثالث تلك العوامل فتمثل في تزامن فترة رئاستها للوزراء مع ظهور تغيرات في البيروقراطيات العامة في العديد من الدول المتقدمة. فتحت تأثير (الإدارة العامة الجديدة) بدأ تفكيك البيروقراطيات الهرمية الفيبرية* نظاميا واستبدالها بهياكل وأساليب تقوم بالأساس على نماذج القطاع الخاص حيث التأكيد على أشكال «الإدارة العامة» القائمة على مبادئ السوق. وبطبيعة الحال فقد راقت مثل تلك التطورات لإحدى الشخصيات السياسية من اليمين المحافظ مثل ثاتشر ودعّمها أيضا إيمانها بأن الخدمة المدنية الموروثة من الحكومات العمالية السابقة كانت متضخمة نتيجة لسيادة ثقافة الحكومة الكبيرة وتدخل الدولة. وكانت النزعة لتغيير ثقافة الخدمة المدنية عن طريق التركيز على الخبرات وأساليب العمل المرتبطة بالقطاع الخاص تشكل أحد المحاور المهمة في المنهج الذي تبنته ثاتشر. وفي ظل تلك التطورات تمت إعادة توزيع أدوار القيادات العليا في الخدمة المدنية بحيث صاروا مديرين بدلاً من كونهم في السابق صانعي سياسات وذلك بغرض إعطاء قيمة أفضل لأموال دافعي الضرائب. وكما أوضحت مارجريت ثاتشر بنفسها «أنه حتى على المستويات العليا كانت هناك مشكلة، فبعض الوزراء الدائمين كانوا يرون أنفسهم وكأنهم مستشارون سياسيون في المقام الأول ونسوا حقيقة أنهم أيضاً مسئولون عن مستوى كفاءة إدارتهم للوزارات التابعين لها». (Thatcher 1993: 4).

طُبقت الإصلاحات الأساسية لمارجريت ثاتشر بشكل متزايد من خلال سلسلة من الإجراءات التي كان من شأنها أن تؤدي وبشكل كلي إلى تحوّل جوهري نحو ثقافة إدارية أشمل تركز على الأبعاد التنفيذية للخدمة، ويأتي في مقدمة تلك الإجراءات من حيث الأهمية هذه الإجراءات الثلاثة: (١) برنامج فحص راينر Rayner. (٢) مبادرة الإدارة المالية. (٣) تقرير «الخطوات التالية».

برنامج فحص راينر Rayner:

إن تعيين السير (اللورد فيما بعد) ديريك راينر Derek Rayner (الذي كان في السابق رئيساً لسلسلة متاجر بريطانية هامة للبيع بالتجزئة) كمستشار للكفاءة

* نسبة إلى ماكس فيبر. المترجم.

الإدارية كان من أول القرارات التي اتخذتها السيدة مارجريت ثاتشر بوصفها رئيسة للوزراء. وبتوليه إدارة وحدة صغيرة لإدارة الكفاءة والتي ترفع تقاريرها مباشرة لثاتشر تطور منهج السير راينر الأساسي للكفاءة الإدارية وذلك من خلال سلسلة من "فحوصات الكفاءة "لأنشطة الوزارات البريطانية. ومع حلول تسعينيات القرن الماضي تم الإعلان عن مدخرات يبلغ إجمالها ١,٥ بليون جنيه إسترليني. وربما حظي اثنان من الفحوصات المبكرة التي جاءت ضمن مبادرة الإدارة المالية التي انطلقت في عام ١٩٨٢م والتي أدت إلى إصلاحات أكثر ديمومة في الخدمة المدنية البريطانية وحظيت بأهمية أكبر من ذلك البرنامج.

مبادرة الإدارة المالية:

تعد مبادرة الإدارة المالية التي انطلقت عام ١٩٨٢م والتي صممت بهدف تحسين الكفاءة الإدارية في الحكومة البريطانية مبادرةً أقل تميزاً وأكثر من أن تكون مجرد برنامج عمل، حيث طورت ضمنها فلسفة إدارية جديدة. وكان للمبادرة عدة عناصر أساسية تهدف كل منها إلى تطوير ثقافة تركز على الجوانب التنفيذية بين كبار الموظفين الحكوميين.

تطوير نظم المعلومات الإدارية داخل الوزارات الحكومية:

صممت نظم المعلومات الإدارية لتمكن الإدارة العليا من مراجعة أهداف الوزارات واختبار «أعمالها» و «عملائها»، ووضع الأهداف وتأسيس الأولويات. وكان هذا مهماً من ناحيتين.. الأولى كانت لإدخالها أداة إدارية جديدة في الحكومة البريطانية والثانية لجعل كبار الموظفين الحكوميين يفكرون بدرجة أكبر في أعمال وزاراتهم وعملائها.

اللامركزية والتفويض:

تزايد حجم الخدمة المدنية البريطانية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية تزايدا ضخما عكس نشأة دولة الرفاه وزيادة التدخل الاقتصادي للدولة، كما تزايدت أيضا الوزارات الحكومية من حيث الحجم والتعقيد. وفي عام ١٩٧٠م اندمجت العديد من تلك الوزارات معا مكونة ما عرف بالوزارات «العملاقة». وكان تقسيم إحدى هذه الوزارات العملاقة مثل وزارة البيئة إلى مائة وعشرين مركزاً للتكلفة هو نتيجة لواحدة من أوائل فحوصات راينر التي سبق الإشارة إليها. وبناءً عليه فقد صار ذلك التقسيم هو الأساس لإعادة هيكلة كافة وزارات الحكومة البريطانية. وفيما بعد

صار الموظفون الحكوميون أنفسهم مطالبين بإظهار اهتمام أكبر بالإدارة المالية الكفء داخل وزاراتهم من خلال هياكل تربط مباشرة الأنشطة التي تقع ضمن مسؤولية الوزارة بتكلفة القيام بها.

قياس الأداء:

كان قياس الأداء – قياس العائد الاقتصادي والكفاءة والفعالية لكل من الوظائف والبرامج الإدارية– خاصية محورية في مبادرة الإدارة المالية وصار يستخدم بشكل واسع كأداة لقياس «العائد من الأموال المنفقة» من قبل الحكومة البريطانية. وعلى الرغم من أن تطبيق مبادرة الإدارة المالية كان قاصرا إلى حد ما، إلا أن الحكومة قد وعدت بإدخال تحولات تدريجية على الخدمة المدنية وأرست بشكل حاسم الأساس الثالث الذي ترتكز عليه الإصلاحات التي قامت بها تاتشر.

تقرير الخطوات التالية:

إن الإحباط الناتج عن عدم قيام برنامج الفحص بإحداث تغييرات جذرية في الخدمة المدنية البريطانية دفع جزئياً بوحدة الكفاءة، التي يرأسها الآن السير روبن إيبس Robin Ibbs (والذي يتمتع بخلفية وظيفية في القطاع الخاص، تماما مثل راينر، الرئيس السابق للوحدة) إلى تقديم تقرير في عام ١٩٨٨ والذي عرف وقتها باسم «تقرير الخطوات التالية». وقد حدد التقرير الذي جاء تحت عنوان «تحسين الإدارة في الحكومة: «الخطوات التالية» خمس نتائج جاءت على النحو التالي:

١- ٩٥ ٪ من موظفي الخدمة المدنية كانوا معنيين بتقديم الخدمات.

٢- افتقاد كبار موظفي الخدمة المدنية لمهارة تقديم الخدمة.

٣- كان الوزراء محملين بأعباء زائدة.

٤- كان التأكيد على الأداء والنتائج غير كاف.

٥- كانت الخدمة المدنية أكثر ضخامة وتنوعاً من أن تدار كخدمة واحدة.

وكان العلاج المقترح للتعامل مع هذه المشكلات علاجاً راديكالياً في مواجهة الحكمة التقليدية الموروثة عن توصية نورثكوت – ترافيليان والتي تقضي بوجوب عمل الخدمة المدنية ككيان واحد متماسك.

وكانت المقترحات الأساسية كالتالي:

١- ضرورة إيجاد وكالات تنفيذية (والتي سرعان ما عرفت باسم «وكالات الخطوات التالية») بغرض تقديم الخدمات التنفيذية التي تقدمها للحكومة.

٢- ضرورة تحديد الوزراء لسياسة المؤسسات وموازنتها ووضع أهداف للأداء ومراقبته.

٣- يجب أن يرأس تلك المؤسسات مدير تنفيذي يكون مسئولاً عن إدارة الوكالة والأداء ويتم تعيينه وزارياً.

هذا التحليل ينطوي على الإدراك بأن اهتمام الوزارات الحكومية البريطانية معنية بشكل كبير بتقديم الخدمة أكثر من اهتمامها بالسياسات، وأن التصميم التقليدي - الخاص بالترتيب المشترك للوظائف وسلالم الأجور والتنظيم - الموحد بدرجة كبيرة للوزارات بصفة أساسية لم يعد ملائماً. كما يجب فصل العمل السياسي عن تقديم الخدمة مع جعل الأخيرة مسئولية «المؤسسات» التي يرأسها بالأساس مديرون تنفيذيون يتمتعون باستقلالية إدارية حقيقية. ووفقاً لهذه المقترحات فلن تختفي الوزارات التقليدية بل سيتقلص دورها وحجمها بشكل كبير، فمن الآن فصاعداً سوف ينصب الاهتمام بالأساس على صنع السياسات، ودعم الأدوار البرلمانية للوزراء مع وضع إطار العمل الإستراتيجي للوكالات والرقابة على أعمالها في الوقت نفسه. وبالتالي فإن المؤسسات سوف تعمل على تحقيق الأهداف والموازنات والسياسات الموضوعة من قبل الوزراء وذلك داخل الوزارات التي تتولى التمويل.

وعلى الفور قبلت حكومة ثاتشر تلك المقترحات وتم تشكيل فريق متكامل لمشروع «الخطوات التالية» داخل مجلس الوزراء كما أنشئت العديد من المؤسسات على وجه السرعة. وقد تضمن ذلك إنشاء هيئة مراقبة المركبات (المسئولة عن اختبار كفاءة طرق نقل السلع الثقيلة ومركبات الخدمة العامة)، خدمة التوظيف (المسئولة عن خدمات توطين العمالة في الوظائف المناسبة) ومؤسسة الشركات (المسئولة بدورها عن معلومات شركات القطاع المشترك). وقد ألزمت الحكومة نفسها أيضاً بتوطين ٧٥ ٪ من موظفي الخدمة المدنية في مؤسسات خلال سنوات عشر. وعندما تركت السيدة مارجريت ثاتشر رئاسة الوزراء في عام ١٩٩٠ م كان قد تم بالفعل إنشاء ٢٥ وكالة مختلفة، وكان أيضاً قد تم تحديد العديد من الأنشطة الأخرى لكي يتم تنفيذها في إطار المؤسسات.

وفي عهد جون ميجور John Major الذي خلف السيدة ثاتشر في رئاسة الوزراء تم التعجيل بإنشاء ١٣٠ مؤسسة يعمل بها نحو ٣٨٧ ألف موظف للخدمة المدنية (تبلغ نسبتهم ٧٤ ٪ من إجمالي موظفي الخدمة المدنية البريطانية على وجه التقريب)، وبذلك فقد تم تحقيق الهدف الذي سعت إليه السيدة مارجريت ثاتشر والذي أعلنته عام ١٩٨٨م. وقد أدخل ميجور أيضاً برنامجاً للمراجعة الدورية كل خمس سنوات. وطالب هذا البرنامج والذي سمي ببرنامج "الخيارات المسبقة" كل وكالة بأن تختبر ما إذا كان وضع الوكالة لا يزال ملائماً أو أن بعض الترتيبات الأخرى كالتحول نحو القطاع الخاص والإسناد بنظام التعاقد قد تكون أكثر ملاءمة. ومع حلول عام ١٩٩٨ كان قد تم خصخصة ١١ وكالة وتم إسناد وظائف ثلاث وكالات أخرى بطريق التعاقد. وصار من الطبيعي خلال فترة رئاسة جون ميجور للوزراء أن يتم تعيين المديرين التنفيذيين بعقود محددة المدة حسب مستوى الأداء، وكذلك توظيفهم من خلال المنافسة المفتوحة. وبقدوم عام ١٩٩٧ تم تعيين ٢٣٪ من المديرين التنفيذيين من خارج جهاز الخدمة المدنية البريطانية بينما تم تعيين ٦٧٪ منهم من خلال المنافسة المفتوحة.

وفي نفس العام - ١٩٩٧م - خلف توني بلير Tony Blair جون ميجور John Major في رئاسة الوزراء، وخلال فترة توليه تم قبول وكالات "الخطوات التالية" كجزء تكاملي في ماكينة الحكومة برمتها (Butcher 1998: 1). وعلى أية حال، فبينما تم تشكيل بعض المؤسسات الجديدة، فإن حكومة بلير كانت تأخذ بوجهة النظر القائلة باكتمال إنشاء وتهيئة المؤسسات بدرجة كبيرة وبأن التركيز يجب أن يتحول من الآن تجاه تحسين الأداء. وبالرغم من إعادة التأكيد على (الخيارات المسبقة) وكذلك على تعيين المديرين التنفيذيين من خلال المنافسة المفتوحة فقد تم حل وحدة "الخطوات التالية" داخل مكتب مجلس الوزراء. ومع بداية الألفية الثالثة كان ٧٨ ٪ من موظفي الخدمة المدنية البريطانية يعملون ضمن ترتيبات «الخطوات التالية»، وكان هناك في تلك الفترة ١٣٣ مؤسسة. كما أصبحت أيضاً أربع وزارات حكومية (خدمة المقاضاة الملكية، الجمارك والضرائب، العوائد الداخلية ومكتب الاحتيالات الخطيرة) تعمل بصورة كلية وفقاً لتصميم «الخطوات التالية».

وبالنسبة لوكالات «الخطوات التالية» اليوم فقد أصبحت ملمحاً مقبولاً لدى الحكومة البريطانية حيث تتنوع الوظائف التي تؤديها تلك المؤسسات بشكل كبير لتشمل: الرقابة على مركبات الخدمة العامة، إدارة مراكز المؤتمرات والسجون، توفير الخدمات لاستصدار رخص القيادة، وجوازات السفر وفوائد الضمان الاجتماعي.

وفي عام ٢٠٠٠م قامت أكبر وكالات «الخطوات التالية» وهي وكالة الضمان الاجتماعي بتشغيل ٦٩,٢٣٠ شخصاً، أما أصغر تلك المؤسسات وهي مكتب إدارة المديونيات فقد قامت بدورها بتشغيل ٣٠ شخصاً فقط. إن العلاقة بين كل من وكالات «الخطوات التالية» ووزاراتها الأم عادة ما يتم تضمينها في وثيقة إطار عملٍ منشورة تتضمن بشكل نموذجي: أهداف المنظمة وأغراضها، علاقاتها بالبرلمان والوزراء، مسئولياتها المالية وأي مقاييس للأداء والمسئوليات المفوضة تستخدمها في إدارة الأفراد والتدريب. وبينما قد تتنوع العلاقات الدقيقة بين الوزارات الممولة ووكالات «الخطوات التالية»، بل وقد تكون هذه العلاقات مشوشة في بعض الحالات بصورة كبيرة، فإن المبدأ الأساس الذي يحكم هذا هو إعادة وضع العمليات التنفيذية الحكومية المركزية بعيداً عن الوزارات نفسها، والسماح للمديرين التنفيذيين بقدر كبير من الاستقلالية الإدارية. وفي عام ١٩٩٦م تلقت كل الوزارات والمؤسسات مسئوليات الأجور وترتيب وظائف جميع العاملين ما عدا من هم على قمة جهاز الخدمة المدنية البريطانية. وهكذا، ففي أثناء تقوية ثقافة الإدارة التنفيذية في الحكومة البريطانية أزالت «الخطوات التالية» الهياكل شبه الموحدة للأجور وترتيب الوظائف التي كانت في السابق واحدة من العلامات المميزة للخدمة المدنية البريطانية الموحدة.

وبصورة حتمية، تم إعادة النظر في الأدوار الوزارية، لتصبح الوزارة من الآن مسئولة عن: صنع السياسات، الدعم الوزاري، التشريع، التمويل، إدارة الأفراد بالإضافة إلى الرقابة على الأداء ووضع الأهداف للوكالات.

وقد طالب جون ميجور الوزارات بأن تباشر أعمال المراجعة لكل من: الإنفاق الأساس والإدارة العليا، تحديد الأهداف وتعيين أفضل الطرق لتحقيقها، الأمر الذي أدى بدوره إلى تخفيضات في العمالة والموازنات الأساسية في أغلب الوزارات. وهكذا زاد تأثير «الخطوات التالية» على الحكومة البريطانية التي عززت التركيز على الأداء والكفاءة الإدارية في الوزارات، والذي كان ملمحاً للحكومات المتعاقبة منذ أواخر السبعينيات من القرن العشرين.

تغيير الثقافة: حكومتا ميجور وبلير

كما رأينا، فقد أقرت حكومات كل من جون ميجور وتوني بلير الإصلاحات السابقة لمارجريت ثاتشر للخدمة المدنية وجعلتها أساساً لها، من خلال الإسراع ببرنامج «الخطوات التالية» وتوسيع مداه وتطويره بصورة أكبر. وعلى أية حال فقد قاما أيضاً

بإدخال تغييرات أخرى كان لها أثر عميق على الخدمة المدنية البريطانية بأسرها. وقد أعلن ميجور في عام ١٩٩١م مبادرتين أكدتا على التزام حكومته باستمرار العمل وفق أجندة مارجريت ثاتشر لإصلاح الخدمة المدنية. وقد مثّل اختبار السوق الذي تلا الإعلان عن الورقة الرسمية (أو البيان الحكومي الرسمي) للمنافسة على الجودة عام ١٩٩١ إحدى تلك المبادرتين (وزارة المالية). وعملياً، فقد تطلب ذلك طرح الأنشطة الحكومية الأساسية للعطاءات، على شاكلة العطاءات التنافسية الإلزامية التي فرضتها في السابق مارجريت ثاتشر على الحكومات المحلية في ثمانينيات القرن الماضي. وسعياً لتحقيق عائد أفضل للأموال المنفقة فقد أدخل جون ميجور آلية طرح الأنشطة الحكومية لاختبارات السوق، وخلال الفترة ما بين ١٩٩٢م و ١٩٩٦م تم اختبار أنشطة حكومية بقيمة ٣,٦ بليون جنيه إسترليني مما أدى للتعاقد مع الغير لأداء المهام المؤسسية والوزارية. أما المبادرة الأخرى التي جاءت في وقت مبكر والتي أعلنها ميجور في عام ١٩٩١م فكانت ميثاق المواطن والذي صمم لتعزيز الجودة ورفع وعي العميل بالخدمات العامة من خلال نشر كل من أهداف الأداء ونتائج قياس الأداء. وقد استمر الأخذ بميثاق المواطن بعد ذلك في ظل رئاسة بلير لمجلس الوزراء وإن كان ذلك قد تم تحت مسمى جديد وهو «الخدمة أولاً» ذلك الميثاق (الذي طبق في جميع أجهزة القطاع العام وليس فقط داخل الحكومة البريطانية) والذي هدف على وجه الخصوص إلى تعزيز التركيز على العميل وتحسين الأداء ومن ثم التأسيس على المبادرات الثاتشرية المبكرة.

وقد طور ميجور أيضاً وبشكل أكبر سعي ثاتشر نحو تحقيق عائد أفضل للأموال المنفقة في الخدمة المدنية. وأصدر جون ميجور في عامي ١٩٩٤م و ١٩٩٥م ورقتين رسميتين (بيانين حكوميين رسميين) وهما: "الخدمة المدنية: الاستمرارية والتغير" (رئيس الوزراء ١٩٩٤) و "الخدمة المدنية: المضي قدماً في الاستمرارية والتغير" (رئيس الوزراء ١٩٩٥). وقد اشتملت الورقتان على توصيات محددة تتعلق بهيكل الخدمة المدنية والمدفوعات وترتيب الوظائف والتوظيف والترقي. ومن جانبه أنشأ ميجور في استجابة للتشتت الذي صاحب تطوير وكالات "الخطوات التالية" خدمة مدنية عليا في عام ١٩٩٦م والتي كان قد سبق وأوصى بها لتشمل ما يقارب ٣٥٠٠ قيادي في الخدمة المدنية البريطانية بما في ذلك المديرين التنفيذيين لوكالات "الخطوات التالية". ولم يكن الهدف الأساس لها تقوية تماسك الإدارة العليا بالوزارات فقط وإنما تماسك القيادات العليا للخدمة المدنية والأكثر اتساعاً. وعلى أية حال، فقد كان يجب أن

تتحدد أجـور قيادات الخدمة المدنية وفق عقود فرديـة ترتبط بالأداء. وكانت مهمة تحديد نظام أجور من هم دون مسـتوى قيادات الخدمة المدنية تُحال لوزارات بعينها، مما أدى إلى التخلص من النمط التقليدي لمركزية أنظمة أجور الخدمة المدنية.

وقد تخلى ميجور أيضـا بدرجة كبيرة عن نظام التعيين المركزي، الذي كان ملمحاً مهمـاً لهيكل الخدمة المدنية الـذي أوصت به لجنة نورثكـوت وترافيليان. وفي عام ١٩٩١م تم إلغاء لجنة الخدمة المدنية المسـئولة عن التعيين على نطاق الخدمة المدنية بأسـرها، وقد توزعت مهمة التعيين بين مختلف الوزارات والمؤسسـات أيضا، كما تم إلغـاء النظم الداخلية للترقي إلى المناصب العليا والتي كانت قد قُوضت بالفعل خلال توظيف مطّرد للمديريـن التنفيذيين لوكالات الخطوة التالية من الخارج، مع التوصية التي قضت بأن المنافسة المفتوحة يجب أن تطبق على المناصب القيادية للخدمة المدنية ذاتها. وبالفعل، تم تطبيق تلك التوصية في عام ١٩٩٥م على مستوى السكرتير الدائم (وهو أعلى درجة إدارية) عندما تم تعيين مايكل بيكارد Michael Bichard سـكرتيراً دائمـاً في وزارة العمـل، وبعدها عندما تم دمج هذه الوزارة مع أخرى تم تعيين بيكارد مرة أخرى سـكرتيراً دائماً بعد إجراء منافسـة مفتوحة. وهكذا أصبحت المنافسـة المفتوحة تغطي عمليا معظـم أفرع الخدمة المدنية مع ظهور نتيجة حتمية لذلك وهـي تلـك الزيادة المطردة في أعداد من تم اسـتخدامهم فيما بعد من خارج جهاز الخدمة المدنية البريطانية ليشغلوا وظائف عليا داخل الحكومة البريطانية.

وبشكل ملحوظ وخلال فترة رئاسة ميجور لمجلس الوزراء البريطاني تم صرف أحد كبار الموظفين الحكوميين من الخدمة، وهو السير بيتر كيمب Peter Kemp السكرتير الدائم الثاني في مكتب الخدمة العامة والعلوم، حيث أعلن ويليام والدجراف William Waldegrave عن احتياجه لسكرتير دائم بمهارات تختلف عن تلك التي يمتلكها السير كيمب، ولذا تم صرفه من الخدمة فعلياً. وبينما تعد هذه الخطوة من نواح عدة خطوة منطقية في سبيل السعي الدؤوب نحو تحقيق كفاءة إدارية أعلى، فإن مثل هذا التطور كانت له نتائج واضحة على مستوى استمرارية الخدمة المدنية ككل - والتي تعد واحدة من أكثر أركان البناء قدسية في نظام نورثكوت - ترافيليان.

وعلـى الرغم من أن حكومـة توني بلير كانت بالفعل تمثل حزبـاً جديداً في نظام الحكـم للمرة الأولـى منذ عام ١٩٧٩م، إلا أنها اسـتمرت فـي الإصلاحات الإدارية للخدمة المدنية والموروثة من ثاتشر وميجور. وبالفعل فلم تبق الحكومة الجديدة فقط على المبـادرات الأولية مثل «الخطوات التالية» وميثـاق المواطنين وإنما أيضاً ربطتها

بتأكيد أوسع على إصلاح القطاع العام والذي صار بنداً أساسياً على أجندة السياسة الداخلية لرئيس الوزراء توني بلير. وفي عام ١٩٩٩م نشرت الحكومة البريطانية ورقة أساسية (تقرير رسمي) تحت عنوان: "تحديث الحكومة "، والتي بينما تعاملت مع الخدمات العامة بشكل عام فقد اقترحت تغييراً في الاتجاه بالنسبة للخدمة المدنية للسنوات العشر المقبلة على قدر أهمية السنوات العشر الماضية والخاصة ب "الخطوات التالية". ولخصت الورقة تحديات سبعة للخدمة المدنية متضمنة تأكيداً مجدداً على تحسين جودة الخدمات العامة وخلق "ثقافة أكثر إبداعاً وأقل كرهاً للمخاطرة داخل الخدمة المدنية". وعلى أية حال، فإنه ومع الوعي بسياسة نقل السلطة الحكومية، والتي تضمنت إنشاء إدارات تنفيذية تنقل إليها السلطة في كل من أسكتلندا وويلز، فقد تحرك منهج "تحديث الحكومة" بشكل ملحوظ في مواجهة المزيد من تجزئة الخدمة المدنية وذلك من خلال الإعلان عن نية الحكومة في الحفاظ على "خدمة مدنية موحدة "بغرض ضمان "العمل الوثيق بين حكومة المملكة المتحدة من جهة والإدارات المنقول إليها السلطة من جهة أخرى" (Prime Minster and Minster for the Cabinet Office 1999).

إن مهمة إضفاء التفصيلات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف تم إحالتها بعد ذلك للسير ريتشارد ويلسون Richard Wilson الذي كان آنذاك سكرتيراً لمجلس الوزراء. وقد شكلت استجابته التي جاءت بعد مشاورات مع أصحاب المناصب العليا في الخدمة المدنية، ما عرف بعد ذلك باسم "تقرير ويلسون" الذي تضمن عدداً من الموضوعات الرئيسة تمثلت بشكل خاص فيما يلي:

١- قيادة أقوى مع إدراك واضح للغرض.

٢- تخطيط أفضل للأعمال يبدأ من القمة إلى القاعدة.

٣- إدارة الأداء بشكل أكثر صرامة.

٤- تحسين التعددية بشكل فعال.

٥- خدمة أكثر انفتاحاً على الناس وعلى الأفكار التي تعززها الموهبة.

٦- صفقة أفضل لمصلحة العمالة.

خُولت مسئولية تطبيق تلك الموضوعات إلى قسم قيادة الإدارة المشتركة في مكتب مجلس الوزراء. وكان على الوزارات فيما بعد إعداد خطط عمل وزارية ترتبط مباشرة بالأهداف. وفيما يلي بعض من تلك الأهداف بعيدة المدى:

- زيادة سنوية قدرها ١٠ ٪ في المنافسة المفتوحة ولمدة خمس سنوات.
- ينبغي حصول ٦٥ ٪ من وكالات الخدمة المدنية على خبرات من الخارج بحلول عام ٢٠٠٥ م.
- إضافة مئة مهمة رئيسة بغرض جذب الكفاءات عالية الجودة داخلياً خلال عام ٢٠٠٠ م.
- الالتزام بتوظيف مستويات إدارية وسطى بصورة أكثر من الخارج.
- توسعة مجال الولوج السريع.
- توسيع قاعدة التنقل بين الوزارات مع إدخال مخطط جديد لتطوير فئة من المديرين الذين جاءوا بطريق غير طريق الولوج السريع.
- التوقع بأن يخلق التقاعد المبكر والمستهدف فراغاً وظيفياً أكبر في قمة الجهاز الإداري.

كان رد الفعل تجاه هذه المقترحات مشوشاً بعض الشيء، فقد نظر إليها البعض على أنها توسيع للمبادرات السابقة مثل "الخطوات التالية"، في حين ادعى البعض الآخر أن توقع إصلاحات شاملة سيعيد تنظيم الحكومة البريطانية بالأساس وبشكل جذري مما يمكن معه إحداث تحول في الخدمة المدنية. استندت وجهات النظر الأخيرة بالأساس إلى قناعة مفادها أن زيادة قابلية الموظفين للتنقل بين الوزارات، والأخذ بخبرة القطاع الخاص والمسار السريع للترقيات.. إلى آخره، من شأنها أن تحول الخدمة بشكل فعال على غرار الشركات الخاصة المزدهرة (The Times, December 16, 1999; The Observer, December 19, 1999). كما أنها ستخلف قدراً أكبر من الاضمحلال في أداء الوحدة، وبالتدريج سيحدث تخفيف في القواعد والأخلاقيات التي تحكم القطاع العام.

لقد كان هناك تطور آخر مهم في منهج توني بلير تجاه الخدمة المدنية. فمنذ ستينيات القرن الماضي بدأت الحكومات تدريجياً في الاستعانة بخبرة عدد قليل من الاستشاريين الخاصين. وكان يتمثل دورهم أساساً في إمداد الوزراء بمصدر بديل للمشورة المتعلقة بالسياسات والتي كانت تقدم من قبل موظفي الخدمة العامة في السابق. وعندما ترك جون ميجور رئاسة مجلس الوزراء البريطاني عام ١٩٩٧م، كان هناك فقط ٣٨ من هؤلاء الاستشاريين في مناصبهم، إلا أن بلير رفع عدد أولئك

الاستشـــاريين بشــكل ملحوظ حيث كان هناك ما يربو على ٧٠ استشارياً في الخدمة المدنية البريطانية بحلول عام ٢٠٠٠ م. وقد عمل العديد منهم في مكتب رئيس الوزراء بينما لم يتم تعيين البعض الآخر لتقديم المشــورة بصدد السياسات وإنما كمستشارين ســيطروا على الدعاية والترويج عبر وســائل الإعلام. وعلى الرغم من تنوع وجهات النظــر بشــأن مدى فائدتهــم الفعلية إلا أنــه كان هناك أمر واضح وهــو: أن هؤلاء المستشارين الخاصين، وعلى العكس من موظفي الخدمة المدنية المتخصصين، لم يكونوا محايدين ولا دائمين وإنما كانوا معينين جزئياً بناء على انتمائهم السياسي، وعليه فقد تركوا العمل مع الوزراء الذين عملوا معهم في الأساس. علاوة على ذلك، كان البعض منهم بعيداً عن الســرية تماماً. فعلى سبيل المثال صار كل من أليستر كامبل Alistair Campbell ســكرتير صحافة سابق في ظل حكم بلير وكذلك جوناثان بول Jonathan Powell رئيس هيئة الأركان من الشــخصيات الهامة، وذلك لأن مسؤولياتهما سمحت لهمــا بتقديم توجيهات للموظفين الحكوميين الدائمين. وأخذاً في الاعتبار التطورات الأخرى فإن الاســتخدام المتزايد للمستشارين ولاسيما في حكومة توني بلير قد شكل تحديــاً كبيراً للملامح التقليدية لثقافة الخدمــة المدنية نتيجة للاعتماد على الاختيار المبني على المنافسة المفتوحة كبديل للترقي بالأقدمية.

الخدمة المدنية اليوم:

عملت الحكومات المتعاقبة منذ أواخر الســبعينيات من القرن الماضي نظامياً على تغيير الثقافــة الإدارية التقليدية وتحويلها إلى ثقافة أكثر اهتماماً بالعائد من الأموال المنفقــة والكفاءة الإدارية. ولتحقيق هــذا الهدف وبعد التجريب الأولي مع فحوصات راينر ومبادرة الإدارة المالية، أعلنت ثاتشر «الخطوات التالية» وأعلنت معها إعادة هيكلة واســعة لماكينة الحكومة البريطانية من خلال تصميمات تحاكي قطاع الأعمال. وقد انطلق جون ميجور من تلك النقطة ليوســع نطاق المنافسة المفتوحة أولا لمنصب المدير التنفيــذي في وكالات «الخطوات التالية»، وثانياً داخل الخدمة بشــكل أكثر اتســاعاً. وفي عهــد ميجور تم تفكيك النظم المركزية للتوظيف والأجــور، وإدخال نظام اختبار السوق، كما صممت مواثيق المواطنين لتحسين الجودة من خلال تركيز اهتمام المديرين على معايير الخدمة والاستجابة للعميل. أما توني بلير وعلى الرغم من ترأسه لحزب سياســي مختلف عن الأحزاب التي كان ينتمي إليها كل من ثاتشــر وميجور فقد تقبل إصلاحات ســابقيه وجعلها أساســاً ينطلق منه. وإضافة إلى ذلــك فقد حدد تقرير ويلسون لغة «القيادة الأقوى»، «تخطيط أفضل للأعمال» إلى جانب «إدارة أكثر صرامة

للأداء» والتي قدمت تصوراً لقدر أكبر من تبادل الأفراد بين القطاع الخاص والخدمة المدنيـــة. لقد أصبح كبار موظفي الخدمة المدنية اليوم وخاصة في وكالات «الخطوات التالية» أكثر من أسلافهم الذين سبقوهم بربع قرن ميلاً من للتفكير والعمل والتصرف كمديرين للأعمـــال أكثر من كونهم بيروقراطيين وإداريين، كما أنهم صاروا أيضا أكثر تمسكاً بالميزانيات وتركيزاً على العملاء وعلى العقود التي تربط الأجور بالأداء.

ومن المثير للاهتمام أن الخدمة المدنية قد أعيد تعريفها بتركيز أكبر على الجوانب الإدارية التنفيذية، وأن العديد مـــن الملامح التقليدية التي بنيت عليها الخدمة المدنية قد تغيرت هي الأخرى. وفي حين أن الدافع في حالة كل من ثاتشر وميجور وبلير كان بالأســـاس تقديم خدمات عالية الكفاءة وتحقيق عائد أفضل على الأموال المنفقة، فإن النقطة التي جرى تأكيدها هنا أن الملامح التي شكلت الخدمة المدنية البريطانية بشكل جوهري قد تغيرت هي الأخرى خلال عملية التغيير الإداري.

مساءلة الموظفين العموميين من الوزراء أمام البرلمان:

لقد تغير نظام مساءلة الموظفين العموميين تماماً إثر التحول إلى ثقافة أكثر توجهاً إلى الجوانب التنفيذية. ويتمثل الجانب الأساســـي في تلك الثقافة في جعل الموظفين العموميين مسئولين عن أدائهم، وذلك يتضح على وجه الخصوص مع وكالات «الخطوات التالية» وأيضا مع مبادرة الإدارة المالية ومبادرات جون ميجور مثل مبادرة ميثاق المواطن وربط الأجور بالأداء. وهكذا فإن المبدأ الأســـاس لوكالات «الخطوات التالية» يقضي بأن يكون الوزراء مســـئولين عن تحديد الأطر التي تحكم وضع السياســـات والموازنات وأهداف الأداء، بينما يكون المديرون التنفيذيون مسئولين بدورهم وبشكل شخصي عن الإدارة ذات الكفاءة وعن تحقيق أهدافها. وكان من بين المؤشـــرات التي عكســـت آثار ذلك على المســـاءلة أنه بينما تتمتع المؤسســـات باستقلالية مالية كبيرة إلا أن المديرين التنفيذيين أصبحوا الآن يقدمون إثباتات عن ممارســـاتهم إلى لجنة المحاســـبة العامة في مجلس العموم البريطاني مباشرةً. ويتمثل ثاني تلك المؤشرات في أنه عندما يتعلق الأمر بالإدارة (وليس بالسياسات) فإن أعضاء البرلمان صاروا الآن يتلقون ردوداً على الخطابات والاســـتجوابات البرلمانية من المديرين التنفيذيـــين بصورة أكثر من إدارات الوزارات ذاتها. أما المؤشر الأكثر وضوحا مما سبق فإنه وعلى الأقل في حالة واحدة تتعلق بالســـمعة السيئة في وكالة خدمة الســـجون فقد تم تسريح المدير التنفيذي من قبل الوزير المباشـــر (على العكس من الاتفاق الدســـتوري التقليدي الخاص بالمسئولية

الوزاريـــة) نتيجة للإخفاقات المزعومة فـــي القيام بمهام عمله. وقد كانت هذه الحالة علـــى وجه الخصوص معقدة لأنه لم يتضح وبشـــكل قاطع مـــا إذا كان اللوم يقع على المدير التنفيذي بسبب القصور في الأداء الإداري، أم على الوزير نفسه لفرضه مطالب إدارية وقيود موازنة عامة غير واقعية. إن دارســـي الإدارة العامة لن تنتابهم الدهشة عندما يكتشفوا هذه الثنائية بين السياسة والإدارة، إلا أن تطبيقها العملي في انقسام المســـئوليات بين المديرين التنفيذيين لوكالات «الخطوات التالية» ووزاراتهم التي تتولى التمويل.. ذلك التطبيق العملي هو ذاته الذي يجعل تحديد المساءلة أكثر تشويشاً بدلاً من الوضوح.

الاستمرارية:

بينمـــا لا يزال موظفو الخدمـــة المدنية البريطانية موظفين دائمين بشـــكل رئيس، فـــإن التحول نحو ثقافة تركز علـــى الجوانب الإدارية للخدمـــة كان له تأثير «واضح» بالفعـــل. فاســـتقدام رجال أعمال (تلك الممارســـة التي بدأتها مارجريت ثاتشـــر في الحكومة البريطانية) وتوسيع المنافسة المفتوحة والعقود المحددة الأجل في ظل حكومة جـــون ميجور، وأيضـــاً المقترحات الواردة فـــي تقرير ويلســـون Wilson والتي تقضي باســـتخدام موظفين من خارج جهاز الخدمة المدنية لشـــغل وظائف الطبقة الوسطى، كل ذلك قد أشـــار إلى التحول بعيداً عن المفهوم التقليدي لديمومة الخدمة. إن فصل ميجور لســـكرتير دائم مثل كيمب Kemp، وإشارة تقرير ويلسون إلى «التقاعد المبكر» المســـتهدف لـ «خلق وظائف شـــاغرة في قمة جهاز الخدمة المدنية» (عودة على تقرير ويلســـون) يمثلان مؤشرات أخرى تنتمي للتيار نفســـه، وهو التيار الذي يدعمه تزايد أعداد المستشارين العاملين لدى بلير. وقد أعلن سكرتير البرلمان حتى وقت كتابة هذا الفصـــل (يناير ٢٠٠٤ م) الســـير أندرو تيرنبول Andrew Turnbull ســـكرتير مجلس الـــوزراء «أنه من الواجب إعطاء قيادات الخدمة المدنية الذين يبلغ عددهم ثلاثة آلاف مناصب محدودة لتشجيع التنقل إلى داخل الحكومة البريطانية وخارجها بصورة أكبر، وجاءت هذه السياســـة كجزء من خطة منع قدامى الموظفين من الاســـتئثار بالمناصب العليا وإفســـاح الطريق أمام الموظفين الموهوبين الأصغر سناً سواء من داخل أو خارج جهاز الخدمة المدنية» (The Times, January 19, 2004). إن الأداء الذي كان ملمحاً متميزاً ومستمراً للخدمة المدنية البريطانية قد بات مهدداً بشكل واضح الآن.

الحياد السياسي:

لقد تعرض الحياد السياسي أيضا للضعف نتيجة للإصلاح الإداري، فالسيدة مارجريت ثاتشر على سبيل المثال اتُهمت بالتدخل في ترقيات الخدمة المدنية لضمان توظيف إداريين قادرين بالفعل على الأداء. وفي الوقت الذي أولى فيه جون ميجور ترقيات الخدمة المدنية قدراً أقل من الاهتمام، فقد قام بتسريح السير بيتر كيمب بزعم الحاجة لشخص ذي مهارات مختلفة. كما رأت حكومة بلير أن المديرين التنفيذيين لوكالات "الخطوات التالية" المعينين بعقود محددة المدة، يتعرضون، وعلى الأقل في حالتين، للتسريح من العمل أو الإجبار على تقديم استقالتهم بسبب إعلان الوزراء عن وجود قصور إداري، ومن ثم فقد كان لهذا التطورات آثار واضحة على الحياد السياسي.

السرية:

إن سرية موظفي الخدمة المدنية إلى جانب الاستمرارية والحيادية قد تعرضت هي الأخرى للضعف. وعلى الرغم من أن عوامل أخرى كان لها دور في ذلك إلا أن التحول إلى ثقافة أكثر تركيزاً على الجوانب الإدارية للخدمة كان له تأثير واضح بالأساس. فعلى سبيل المثال، صار المديرون التنفيذيون يتولون بشكل روتيني الرد على الخطابات والأسئلة البرلمانية (وذلك على خلفية أنهم، وليس الوزراء، هم المسئولون عن الأمور التشغيلية). ومرة أخرى، وجد بعض المديرين التنفيذيين لوكالات «الخطوات التالية» أنفسهم وسط جدل عام. وظهرت في هذه الأثناء روس ميبلوايت Ros Hepplewhite المدير التنفيذي لوكالة دعم الطفل على شاشة التليفزيون وعبر المذياع، وأيضاً للاستجوابات البرلمانية للرد على الانتقادات العامة بشأنها وفيما يخص عمليات وكالتها. بينما لم يكن ديريك لويس «ليلام» فقط من قبل وزير الداخلية على القصور التشغيلي المزعوم في وكالة خدمة السجون، وإنما زُجّ باسمه في التقارير البرلمانية والتقارير الصحفية كذلك.(*)

الوحدة:

إن وحدة الخدمة المدنية والتي كانت تنعكس تقليدياً في ملامح مشتركة (منها: ترتيب الوظائف، الأجور، وترتيبات التعاقد، وما إلى ذلك..)، والتي طبقت أيضاً في

(*) للاطلاع على نقاش موجز حول هذه الحالات وما تحويه من مضامين أوسع نطاقاً، انظر جرينوود و ويلسون Greenwood and Wilson (٢٠٠٢ من صـ ٣٤ إلى ٣٧).

الخدمة بأسرها، كانت بدورها واحدة من أكثر الأمور تأثراً بالتحول إلى النمط الإداري للخدمة المدنية. ومن الواضح أن الخدمة المدنية لم تعد اليوم خدمة موحدة بالأساس. وبالفعل، فإن تشخيص تقرير «الخطوات التالية» كان يشير إلى أن الخدمة قد أصبحت «أكبر حجماً وتنوعاً من أن تدار كخدمة واحدة» (Efficiency Unit 1988: 4)، ونتج عن توصياتها إعادة هيكلة للحكومة البريطانية التي قامت بنقل وظائف "تقديم الخدمة" إلى وكالات "الخطوات التالية" والتي كانت في السابق تؤدى من قبل الوزارات ذاتها. وبحلول عام ٢٠٠٠ م كان هناك ما يقرب من ١٣٣ وكالة للخطوات التالية لكل منها وثيقة إطار عمل خاصة بها، ووزارة ممولة، ومدير تنفيذي، وأهداف،... إلى غير ذلك من الأمور. وبالإضافة إلى ذلك فإنه قد تم خصخصة عدد قليل من المؤسسات أو تم إسناد وظائفها بالكامل إلى الغير. وقد تم تفويض الأمور المتعلقة بأجور الخدمة المدنية عملياً وذلك للسماح للوزارات ووكالات "الخطوات التالية"بـ "المرونة" لدعم ما وصفه مكتب مجلس الوزراء البريطاني في عام ٢٠٠٤م بالمتطلبات المختلفة للأعمال الخاصة بهم. وقد ترأس الوزراء ما تبقى من الوزارات الحكومية الأساسية والتي اعتمدت الأجور فيها على عقود مرتبطة بالأداء.

وبالطبع فقد أسهمت عوامل أخرى في إضعاف تلك الوحدة. وعلى سبيل المثال، كان لعضوية بريطانيا في الاتحاد الأوروبي المتكامل تأثير كبير على اتجاهات التجزئة داخل الحكومة البريطانية، إذ أصبحت بعض الوزارات (وأيضاً الموظفون العاملون بها) أوروبيي التوجه بشكل أساسي، بينما احتفظت وزارات أخرى بجدول أعمال يركز على السياسات الداخلية. ولقد شكل نقل السلطة لموظفي الخدمة المدنية والذين يخدمون كلاً من الحكومة البريطانية من جهة والتنفيذيين المنقولة إليهم السلطة من جهة أخرى قدراً أكبر من التهديد لوحدة الخدمة المدنية. وعلى الرغم من ذلك فإن التطورات التي شهدتها الوزارات المعنية بالتوجهات الإدارية للخدمة قد لعبت دوراً أساسياً في ذلك. ولم يؤد ذلك إلى استحداث وكالات "الخطوات التالية "وتفويض ترتيب الوظائف والأجور فحسب، وإنما أيضاً تمت مناقشة جوانب أخرى فيما سبق، مثل اختبار السوق، مما أدى بدوره إلى إعادة صياغة هيكل الحكومة البريطانية. ومن ثم لم تعد الخدمة المدنية فيها موحدة بل أصبحت مجزئة ومبلقنة (نسبة إلى حالة تشرذم البلقان).

الخاتمة:

لقد تغير الكثير منذ إصلاحات نورثكوت ترافيليان في القرن التاسع عشر، وكان منها على وجه الخصوص دور الدولة والمطالب الموكولة للحكومات. وبالفعل فإنه من المتوقع أن تشهد الخدمة المدنية تغييراً وتطوراً بمرور الوقت وذلك إلى جانب إصلاحات هامة أخرى. فالقوة الدافعة وراء التغيير في أواخر القرن العشرين كانت تتمثل في الحاجة إلى تحسين الكفاءة الإدارية من خلال تبني تقنيات وعمليات بل وفي بعض الحالات تبني العمالة القادمة من القطاع الخاص، ونتيجة لذلك فإن محاولات غرس ثقافة أكثر تركيزاً على الجوانب الإدارية للخدمة المدنية البريطانية كانت تقريباً في عمل مستمر وذلك على مدار الربع الأخير من القرن العشرين. لقد سعت حكومات المحافظين والعمال لتحقيق ذلك تقريباً بنفس القدر من الحماسة، والآن يبدو أنه من غير المحتمل استمرار ذلك في المستقبل المنظور.

ومما لاشك فيه أن المبالغة بشأن التغييرات التي أُجريت سوف يكون أمراً محتمل الحدوث. فالكثير من جوانب الخدمة المدنية على سبيل المثال لا تزال سرية وتتسم بالاستمرار والحيادية، وكما استعرضنا من قبل، فإن بعض جوانب الضعف التي اعترت هذه المبادئ، أينما وُجدت، كانت بالأساس نتيجة لعوامل لا علاقة لها بالتوجه نحو الجوانب الإدارية للخدمة المدنية. وعلى الرغم من ذلك فإنه لا يمكن إنكار أن العديد من الملامح الأساسية التي قامت عليها الخدمة المدنية البريطانية في القرن التاسع عشر قد تبدلت، فحتى سبعينيات القرن الماضي تطورت الخدمة المدنية بشكل بطئ، الأمر الذي يفسر السبب وراء بقاء العديد من ملامح نورثكوت ترافيليان محتفظة بمكانتها. وعلى أية حال فقد شهدت الخدمة المدنية على إثر ذلك ثورة عميقة الأثر مدفوعة بالرغبة في تحقيق كفاءة إدارية أعلى وعائداً أكبر على الأموال المنفقة، وذلك في عملية غيرت بدورها العديد من الملامح التي ميزت الخدمة بشكل تقليدي. إن المبادئ الرئيسة كالديمومة والحياد والسرية قد أصبحت بالية لأنها اعتُبرت غير مرغوب فيها أساساً، لأنها وقفت عقبة في طريق الإصلاح الإداري التنفيذي.

وربما تمثل الدرس المستفاد من ذلك كله في أن التحول من ثقافة إدارية إلى ثقافة أخرى معنية بالإدارة التنفيذية لا يمكن أن يحدث من فراغ. وفي حالة بريطانيا فإن تلك التغيرات كان لها تأثيرات بعيدة المدى وربما غير متوقعة أيضاً، لذا فإن الخدمة المدنية البريطانية اليوم يمكن تمييزها بالكاد في جوانب رئيسية منها عن تلك الخدمة التي وجدت قُبيل ربع قرن فقط من الزمان.

المراجع:

Butcher, Tony. 1998. "The Blair Government and the Civil Service, Continuity and Change" Teaching Public Administration 17(1): 1 -8.

Cabinet Office. 1998. The 1997 Next Steps Report. Cm. 3889. London: The Stationery Office.

Chapman, Richard A. 1992. "The End of the Civil Service?" Teaching Public Administration 12(2): 1- 5.

Efficiency Unit. 1988. Improving Management in Government: The Next Steps, Report to the Prune Minister. London: HMSO.

Fulton Report. 1961. Report of the Committee on the Civil Service, 1966-68 bLl: Report of the committee. Cmnd. 3638. London: HMSO.

Greenwood, John, R. Pyper, and D. Wilson. 2002. New Public Administration in Britain. London and New York: Routledge.

HM Treasury. 1991. Competing for Quality: Buying Better Public Services, Cm. 1730. London: HMSO.

Northcote-Trevelyan Report. 1854. Report on the Organization of the Permanent Civil Service. C. 1713. London: HMSO.

Prime Minister's Office. 1991. The Citizen s Charter. Cm. 1599. London: HMSO.

Prime Minister. 1994. The Civil Service: Continuity and Change. Cm. 2627. London: HMSO.

Prime Minister. 1995. The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change. Cm. 2748. London: HMSO.

Prime Minister and Minister for the Cabinet Office. 1999. Modernizing Government. Cm. 4310. London: The Stationery Office.

Stationery Office. 2002. Civil Service Yearbook 2000- 2001. London: The Stationery Office.

Thatcher, Margaret. 1993. The Downing Street Years. London: Harper Collins.

Theakston, Kevin. 1995, The Civil Service Since 1945. Oxford: Blackwell.

Tomlin Report. 1931. Report of the Royal Commission on the Civil Service, 192931-. Cmd. 3909 London: HMSO.

Wilson, Sir Richard. 1999. Report to the Prime Minister from Sir Richard Wilson, Head of the Home Civil Service.

(http://www.cabinetoffice.gov.uk/civilservice/performanceandreward! documents/cs_reform_report.pdf).

الفصل الرابع

الثقافات الإدارية الجديدة وارتباطها بالمواطن

دراسة مقارنة لكلٍ من بلجيكا وفرنسا والمؤسسات الأوروبية

ماري - جوس تشيدياك

Marie-José Chidiac

"الاستبداد الإداري هو الشيء الوحيد الذي يجب أن تخشاه الديمقراطيات"

أليكس دي توكوفيللي Alexis de Tocqueville

"المواطنة... هل يجب أن تكون مفهوماً سياسياً فحسب؟.. هل يجب أن تتوقف عند أبواب الإدارة وحدها؟.. هل يمكن للديمقراطية الإدارية ألا تكون مجرد كلمة عديمة الفائدة؟"

فرانسيس ديلبيري Francis Delpérée

السياق التاريخي:

في عام ١٩١٤م كتب البروفيسور موريس هاوريو Maurice Hauriou يقول: "يتطلب الضمير من الإدارة الآن أن تعمل في وضح النهار، فقد تحملنا ولفترة طويلة تلك القرارات السرية للإدارة. أما الآن فإننا نريد أن تكون جميع قراراتها وتصرفاتها واضحة للعيان وإلا فإن لدينا شعوراً بعدم صحة ما كان منها على غير هذا الدرب" (Laveissiére 1998).

لقد أوردت الفقرة الخامسة من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان الصادر في السادس والعشرين من شهر أغسطس عام ١٧٨٩م إشارة ضمنية إلى "الحق في المعرفة" من خلال إقرار "حق المجتمع في مساءلة كل مسئول حكومي عن تصرفاته الإدارية"، وعلى أية حال، فإن مسافة كبيرة لا تزال تفصل بين هذا الإعلان السامي والتأسيس الفعلي للحقوق التي تمثل أسس الديمقراطية الإدارية، والتي تتمثل في الحق في الحصول على المعلومات، والحق في الوصول إلى الوثائق الإدارية، والحق في الحصول على تبرير للتصرفات الإدارية، وأيضاً حق المواطن في المشاركة في القرارات المتعلقة به.

وفي الحقيقة أن معظم الدول الأوروبية، عدا السويد التي تبنت في عام ١٧٦٦م مبادئ ترتبط على وجه الخصوص بالحق في الحصول على المعلومات، قد عاشت حتى وقت قريب في ظل "نوع من الإيمان الحقيقي بالتخصص الديمقراطي الذي يتلخص في معادلة بسيطة للغاية مفادها بأنه طالما كان هناك برلمان فهناك ضرورة لإعلام العامة". وعلى أي حال، فإنه لم يتم إعلام المواطنين (Laveissiére 1998:11).

لقد كان المفهوم التقليدي للإدارة العامة في فرنسا وبلجيكا - مثلما هو الحال في باقي النظم الديمقراطية الغربية، وحتى سنوات قلائل بعد الحرب العالمية الثانية -

يقوم على كون الإدارة هي في الأســـاس تابعة للحكومة ومســـئولة عن وضع السياسات العامة والمصدق عليها من قبل البرلمان موضع التنفيذ.

وفي ظل هـــذا المفهوم التقليدي للوظيفة العامـــة، كان يتعين على موظفي الخدمة المدنيـــة أو الموظفين العموميين الالتزام بالقوانين، والتفانـــي في خدمة الدولة والولاء لمؤسســـاتهم. وكان ذلك بمثابة ميزة جعلتهـــم نموذجاً للموضوعية والحيادية، وضماناً للمصلحة العامة. وفي هذا السياق بدت الإدارة سلطة مطلقة ومستقلة عن مجموعة الأشـــخاص (ففي ذلك الوقت كان يُشار للأفراد كأشخاص أو مرؤوسين) الذين كانت توكل إليهم قرارات الحكومة أو القرارات الإدارية، إذ كانت القوانين الإدارية وأحكامها تحظى بأهمية بالغة في المجال الإداري وفي العلاقات بين المواطنين.

لقـــد كان التقليد الإداري في الدول الأوروبيـــة، أو على الأقل في الدولتين موضوع تحليلنا الحالي، يتسم بالسرية الشديدة. وكانت تلك السرية نتاجاً لهيمنة الإدارة التي اقتنعت بكونها القوة العامة التي تتمتع بســـلطة مطلقة على المرؤوســـين الذين نظرت إليهم الإدارة على أنهم دخلاء.

ومع الحرب العالمية الثانية تشـــكل ســـياق تاريخي جديد، وصفه ألين ســـتيمانس Alain Stenmans بما يلي:

"لقـــد ألهم الانتصار على الديكتاتوريات القومية الاشـــتراكية من جهة، والصراع ضـــد الدكتاتورية الســـوفييتية من جهة أخرى الدول الغربية بالحاجة الماســـة للتأكيد على الحقوق والحريات الأساســـية للإنســـان. وهذا هو المعنى الـــذي هدف إليه كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنســـان الذي أطلقتـــه الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر من عام ١٩٤٨م من جهة أولى، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنســـان والحريات الأساسية التي تم إعلانها من قبل المجلس الأوروبي في الرابع من نوفمبر عام ١٩٥٠م من جهة ثانية، والحلف الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في التاســـع عشـــر من ديسمبر عام ١٩٦٦م من جهة ثالثة. وبالرغم من اختلاف أهميتها الشرعية فقد كانت هذه المواثيق الدولية تقر، بعبارات متطابقة او عبارات بينها تقارب شـــديد، حرية التفكير والاعتقاد وحرية الرأي والتعبير والتي أضاف إليها مؤتمر الدول الأوروبية حرية التجمع السلمي وحرية الاتحاد بما في ذلك حرية تكوين النقابات. (Stenmans 1999 :119)

إن دولـــة الرفاه التي "تعتني بكل شـــيء" والتي تســـيطر على الحيـــاة الاقتصادية والاجتماعيـــة والثقافية بصورة متزايـــدة (الأمر الذي أدى إلى ظهـــور إدارة ذات قوة

مطــردة النمو ومعقدة ومنيعة الحصون) قد باتت طــرازاً عتيقاً لا يرغب المواطن في الاعتماد عليها كلية. وفي الحقيقة، فقد أدرك المواطنون أن للتصرفات الإدارية تأثيراً واضحــاً على وجودهم وعلى حياتهم اليوميــة، وبالتالي فإن لهم الحق في إبداء رأيهم بشــأن القرارات الإدارية التي تهمهم بالأســاس، وأن له الحق في مطالبة الإدارة بأن تكون مســئولة عــن تصرفاتها، وأن تكون أقل انغلاقاً وإحكامــاً، كما أن لهم الحق في مطالبة الموظفين المدنيين بتقديم تفسيرات وتبريرات لقراراتهم وكذا مطالبتهم بتوفير مزيد من المعلومات.

وهكذا... فقد تغيرت العقليات، ففي حقبة الســبعينيات من القرن العشــرين بدأ العامة في الدول الأوروبية (بما في ذلك فرنسا وبلجيكا) بالمطالبة بالشفافية الإدارية وبالحصول على قدر أكبر من المعلومات الإدارية.

ومن جانبه أكد المجلس الأوروبي على ضرورة "أن تُؤخذ أهمية توافر المعلومات الكافية عــن الحياة العامة للمواطنين في المجتمــع الديمقراطي بعين الاعتبار" (EU 1981). وفي توصية مؤرخة بالخامس والعشرين من شهر نوفمبر لعام ١٩٨١ م تبنى المجلس الأوروبي نصاً موجزاً ومحدداً يعلن ويؤسس "حق كل فرد يخضع للسلطة القضائيــة لأي من الــدول الأعضاء، في الحصول خلال فتــرة معقولة على معلومات لدى المؤسسات العامة بخلاف الهيئات التشريعية والسلطات القضائية وذلك بناء على طلبه ودون الحاجة لإبداء اهتمام خاص بذلك الشأن، كما يجب أن يكون هناك ما يبرر رفض المؤسسات العامة تقديم تلك المعلومات (في حالة حدوث ذلك) وقد يُعرض رفض المؤســســات تقديم تلك المعلومات للدعاوى القضائية. إن هذا الحق في الحصول على المعلومات التي تمتلكها المؤســســات العامة الحكومية يعــادل، وفقاً للمجلس الأوروبي، الحقوق الأساسية التي تم إقرارها عام ١٩٥٠م" (Stenmans 1999 :120).

لقد فقدت الدولة تدريجياً الحق في "سرية ما تعرف" وهو ذلك الحق الذي أصبح مكتسباً وفقاً للمعايير القديمة. (Stenmans 1999 :121)

هذا وقد شــهدت الأفكار تطوراً مســتمراً، فمع التأكيد علــى تقنيات الاتصالات الحديثة في ثمانينيات وتســعينيات القرن العشــرين أصبح للمواطن المســتخدم لهذه التقنيات مطالب متزايدة تجاه إدارة الخدمات تماماً مثل المســتهلك للسلع الشخصية. وبالنســبة لموظفي الخدمة المدنية، فهم يستخدمون الأساليب الإدارية المستخدمة في القطاع الخاص، كما تزايدت عليهــم رقابة العامة الذين يطالبون بخدمات ذات جودة

عاليـــة يتم تقديمها بكفاءة من جهـــة، ويطالبون بإدارة تعمل بصـــورة أفضل من جهة أخرى.

وبذلـــك عززت الديمقراطية الإدارية من مركزها في المؤسســـات العامة الأوروبية في فرنسا وبلجيكا وذلك بتبني نصوص تشريعية ذات صلة بتبرير التصرفات الإدارية وبالوصول إلى الوثائق الإدارية.

وعلـــى الرغـــم من ذلـــك، فإنه يجب على المـــرء أن يلاحظ أن تطـــور هذه الأفكار الجديـــدة قد تم في ظل ظروف صعبة، بمعنى أن الإدارة مطالبة بأن تكون أكثر كفاءة، وقبل كل شيء تكون أقل اعتماداً على ميزانية الدولة.

ونجد في الوقت الحالي أن عبارات مثل "الكفاءة وجودة الخدمة" أو "التأكيد على الجوانب الإنسانية للخدمة العامة" أو حتى "تعزيز حقوق المواطنين في مواجهة القوة العامة" تحمل بُعداً مؤثراً في مفهوم الإدارة العامة. فقليلاً ما تطرق مسامعنا عبارات تتناول "التحول الهائل للبيروقراطية" أو "القوة البيروقراطية" التي تكتسب شرعيتها من المصلحة العامة التي تســـعى الإدارة إلـــى تحقيقها، أو عن "التكنوقراطية (حكومة الخبراء)" أو "القوة التكنوقراطية" للإدارة التي تكتسب شرعيتها من التقنيات والطرق المتخصصة التي تقوم على عقلانية الاختيارات وعلى نمو الدولة وتطورها.

ونجد أيضاً في الوقت الحالي أن العلاقة بين الإدارة والمواطن – المستخدم للتقنية الحديثة تدور حول محورين أساسيين: (١) الشفافية الديمقراطية أو الإدارية القائمة بالأســـاس[١] على تبرير التصرفات الإدارية (أو الالتـــزام المفروض على الإدارة بتبرير تصرفاتهـــا) وعلى الطبيعـــة العامة للتصرفات الإداريـــة (أو بالأحرى حق المواطن في الوصول إلى الوثائق الإدارية). (٢) التأكيد على "البعد الإنســـاني للخدمات العامة" الذي يســـتند إلى مواثيق المواطنين والخدمات العامة إلى جانب اســـتناده إلى محققي الشكاوى أو الوسطاء (Stenmans 1999 :156).

هذه الموضوعات الأساســـية تشـــكل – من وجهة نظـــري – أخلاقيات الخدمات العامة، ولذلك فإننا ســـوف نتناولها من خلال دراســـة مقارنة لكل من فرنسا وبلجيكا وارتباطها بالمؤسسات الأوروبية. كما أننا سنتناولها بالتحليل – كلما أمكن – من منظور مقـــارن للداخل البلجيكي، حيث تُعد بلجيكا حكومـــة فيدرالية تتألف من ثلاثة أقاليم (والون، وفلامنك وبروكسل العاصمة) وثلاثة مجتمعات (فرنسي، وفلامنكي والناطقين بالألمانية) وتوجـــد أيضا إدارة فيدرالية، وإدارات اقليميـــة، وإدارات مجتمعية، فضلاً

عن العديد من الحقوق المستقلة للوظائف العامة. وتتمتع كل من الكيانات الفيدرالية بحرية وضع قواعد إدارتها مع احترام كامل للمبادئ العامة المشتركة وللقوانين القابلة للتطبيق على مختلف مستويات السلطة داخل الدولة.

الديمقراطية أو الشفافية الإدارية:

«إن الخدمة العامة الأولى.. هي القانون ذاته»

ل. دوجوات L. Duguit

تقوم الديمقراطية أو الديمقراطية الإدارية، كما ذكرنا آنفاً، على تبرير التصرفات الإدارية (أو تكليف الإدارة بأن تبرر تصرفاتها) من جهة، وعلى الطبيعة العامة لتصرفات الإدارة (أو حق المواطن في الوصول إلى الوثائق الإدارية).

تبرير التصرفات الإدارية بشكل رسمي:

تقوم بلجيكا وفرنسا والنظم الأوروبية كغيرها من النظم الديمقراطية بالأساس على القيم النيابية. وتؤكد هذه القيم على إنشاء آليات للمساءلة وعزو الأعمال إلى القائمين بها (بمعنى أن تنسب الأخطاء إلى مرتكبيها).

ولا يتوقع المواطنون في هذا الإطار أن يكون ممثلوهم في البرلمان والحكومة وحدهم المساءلين عن تصرفاتهم، بل يتوقعون أن يكون العاملون في المؤسسات العامة مساءلين أيضاً عن تصرفاتهم من خلال توضيح أسس القرارات الإدارية. وهذه هي الشفافية التي هي أساس لكفاءة الآلية المؤسسية ومصداقيتها.

وعلى أية حال، فإن الإخفاق في توضيح «السبب وراء الأشياء» وتجنب الأسباب القانونية والحقيقية التي تمثل القاعدة التي ينطلق منها أي قرار إداري يدل على توجه يبعد بالإدارة عن الشفافية المطلوبة. وعلاوة على ذلك، فإن هناك قصوراً في جانب الشفافية يتضح عندما تستند الإدارة إلى البند أو اللائحة التشريعية دون غيرها لتبرير قرارٍ أو تصرفٍ إداري ما، وتترك المواطن دون فهم للإجراء الذي خضع له. ولأن المواطن لا يفهم القرار، فسيكون غير قادر على مناقشته أمام المحاكم أو اللجان الإدارية.

الوضع في بلجيكا:

يحدد القانون الصادر في ٢٩ يوليو من عام ١٩٩١م والذي أصبح سارياً في الأول من يناير عام ١٩٩٢م، والمتعلق بتبرير التصرفات الإدارية بشكل رسمي الإلتزام بتبرير التصرفات الإدارية. ويتعين منذ ذلك الحين أن تشير الوثيقة التي تنص على القرار على الأسباب القانونية والحقيقية التي تشكل الأساس الذي تُبنى عليه قرارات المؤسسات العامة.

ومن بين كل قواعد اللعبة التي تناضل الهيئة التشريعية والموظفون الحكوميون من أجل تحديدها يأتي هذا الالتزام ليكون واحداً من أكثرها أهمية: فهو يضمن للفرد الذي يخضع لتشريع معين بأن تكون القرارات الإدارية التي لها علاقة بتوفير الحماية لحياته الشخصية والمهنية قد اتُخذت لأسباب محددة، وصيغت بشكل واضح بحيث يجعله قادراً على مناقشتها في ضوء الحقائق والقوانين القابلة للتطبيق. فقد شكل ذلك التوجه منذ بداية استقلال بلجيكا أحد أسس العدالة الجيدة وأصبح بالتالي واحداً من أسس الإدارة الجيدة. (Stenmans, 1999: 133 -134)

ومن الأمور التي لا يمكن إنكارها أن قانون ٢٩ يوليو لعام ١٩٩١ م – وعلى الرغم من كونه مختصراً (حيث احتوى على ستة بنود فقط) – يعرض مجموعة من المزايا من أهمها: أن تبرير القرارات يسهّل من مهمة المراقب فهو يحتاج فقط إلى قراءة القرار حتى يتمكن من تقدير قانونية التفسير المقدم بالأساس. كما أنه يساند المواطن أيضا، بحيث يستطيع فهم القرار من خلال قراءته ومن ثم يكون في وضع أفضل عند مناقشة بنوده إذا دعت الحاجة إلى ذلك. هذا بالإضافة إلى كونه مفيداً للإدارة من جهة أخرى، إذ تؤدي مهمة اجتياز العقبات التي تواجه الإدارة إلى تحسين أدائها في وضع القرارات وتشجع على إظهار الترابط" (Bouvier 2002 :204)

ومن المثير للاهتمام في هذا السياق ملاحظة أن الدولة الفيدرالية لا تخضع وحدها للالتزام بتبرير تصرفاتها بشكل رسمي، وإنما تخضع أيضا الكيانات الموحدة (بمعنى: الأقاليم، والمجتمعات وحتى المنظمات المحلية).. وهكذا، فإن ذلك الالتزام قد صار بدوره جزءاً من الثقافة الإدارية في بلجيكا. وكما يعلّق ستينمانز "إن الحقوق والحريات الأساسية، وكذلك سهولة عمليات نظام العدالة هي موضع تساؤل" (١٩٩٩: ١٣٣)، والأكثر من ذلك، أن الالتزام بالتبرير يعد بمثابة إعطاء شكل رسمي للموضوع، وفي حالة غيابه فإن مجلس الدولة قد يبطل القرارات الإدارية. وللحفاظ على التوجه

نحــو المقارنة بين الثقافــات الإدارية في بلجيكا، فإنه يجــب أن نلاحظ أن قانون ٢٩ يوليــو لعام ١٩٩١م قد خول للأقاليم والمجتمعــات أن تكمل وتنقح وتعزز الحد الأدنى مــن الالتزامات المنصوص عليها، ولكنها بالتأكيد لا تخولها أن تحيد عن الالتزام العام بالتبرير الرسمي لتصرفاتها الإدارية. (Bouvier 2002 :216).

١- مجال تطبيق قانون ٢٩ يوليو من عام ١٩٩١م:

إنه يتعين وفقاً للشروط الواردة بالبندين الأول والثاني من هذا القانون إيراد تبرير رسمي لأي من القوانين التي تصدر من جانب واحد ويكون لها تأثير مباشر على الفرد، وهي تلك القوانين التي تصدر عن السلطات الإدارية ويكون لها تأثيرات قانونية على واحد أو أكثر من المواطنين أو على سلطة إدارية أخرى.[٢]

٢- التبرير يجب أن يأخذ طابعاً رسمياً:

إذا كان البند الثاني من قانون ٢٩ يوليو لعام ١٩٩١م يشترط أن يكون الفعل الإداري مبرراً بشــكل رســمي، فإن البند الثالث يحدد طبيعة ذلك التبرير، وعند ضم البندين معاً يتضح أن التبرير يجب أن يشير إلى الحقائق، بمعنى أن يشير التبرير إلى القواعد القانونية التي كانت مطبقة، وأن يشير كذلك إلى الكيفية والسبب في كون تلك القواعد القانونية القائمة بدورها على الحقائق المذكورة قد أدت إلى ذلك القرار.

إن كلمة "رســمي" هذه تعني أن التبرير الذي يقوم القرار عليه يجب أن يرد ذكره في متن القرار نفسه. فالقرار لا يجب أن يأتي متضمناً لبنوده فحسب، وإنما يجب أن يتضمن أيضاً الأسباب التي نشأ على أساسها القرار.

ووفقاً لما ورد في الأعمال التحضيرية لقانون ٢٩ يوليو لعام ١٩٩١م "فإنه يفضل أن تكون أســباب القرارات واضحة في القرار ذاته حتى تنشــأ إدارة أكثر شفافية. وهذا هو معنى الالتزام بالتبرير الرسمي".

٣- التبرير الرسمي يجب أن يكون ملائماً:

طبقــاً للفقرة الثانية من البنــد الثالث لقانون ٢٩ يوليو لعــام ١٩٩١م فإن التبرير الرســمي يجب أن يكون ملائماً. ولقد كانت هذه الفكرة محلاً للنقد، واليوم فإنه من المقبول أن تعني هذه الكلمة أن التبرير يجب أن يكون واضحاً، ودقيقاً، ومتماسكاً وكافياً في آن واحد. ووفقاً لفيليب بوفير Philippe Bouvier أحد قياديي مجلس الدولة فإنه بهذه الفكرة "نترك ميدان التبرير الرسمي وندخل في ميدان التبرير المادي".

٤- الاستثناءات من الالتزام بالتبرير:

إن وجود حالة طارئة لا يعفي الإدارة من تبرير تصرفاتها، حيث يعد ذلك وبلا شك مؤشـراً على وجود مزيد من الشـفافية الإدارية، إذ لا تستطيع الإدارة الاختباء خلف "الحالات الطارئة" لتعفي نفسها من تبرير قراراتها.

وعلـى أية حال، فقـد اتضح بأن السـلطة الإدارية في هذه الأمثلـة الأربعة التي أوردناها بوضوح وبشـكل حصري ليست ملزمة بتبرير قراراتها. تلك الأمثلة هي التي ربما أدى سـرد الدوافع وراء التصـرف الإداري إلى تعريض أمـن الدولة للخطر، أو الإخلال بالأمن، أو التعدي على الخصوصية، أو خرق البنود المتعلقة بالسرية المهنية.

الوضع في فرنسا:

يمثـل القانون رقم ٥٨٤-٧٩ الصادر في فرنسـا في ١١ يوليـو لعام ١٩٧٩م التزام الإدارة بتبرير التصرفات وتحسين علاقتها بعامة الشعب. وقد تم تعديل هذا القانون فـي عام ١٩٨٦م وألحقت بـه مذكرة وملاحظات وزارية في أعـوام ١٩٨٢م، ١٩٨٧م، ١٩٨٨م، ولا يفـرض هذا القانون التزاماً مطلقاً بالتبرير، ولكنه يوسـع قاعدة المواقف التي يكون فيها التبرير الإلزامي أمراً ضرورياً.

تنص الفقرة الأولى من البند الأول على أن « للأفراد والكيانات القانونية الحق في إخبارهم وبدون تأخير بدوافع القرارات الإدارية الفردية غير المرغوب فيها والتي تتعلق بهم». أما الفقرة الثانية فهي تعدد القرارات التي تُخضع الإدارة للالتزام بالتبرير.

هذا السرد يبيّن لنا كم هي مهمة تلك القرارات الإدارية الفردية غير المرغوب فيها، مثل تلك القرارات التي تفرض جزاءً أو تحد من ممارسـة الحريات العامة. وتخضع القـرارات التي تتعلق بالتزامـات محددة، مثل رفض إجازة مرضيـة، أو رفض إقرار إصابة العمل، أو تلك التي ترفض منح الصلاحيات هي الأخرى للالتزام بتبريرها من قبل الإدارة.

هذا بالإضافة إلى أن نقص التبرير إذا جاء نتيجة لحالة طارئة قصوى لا يجعل من مثل هذا القرار قراراً متناقضاً. وهذا الاستثناء ليس إلا استثناء مؤقتاً. ويتعين تبليغ الدوافع إلى الأطراف المعنية كافة في غضون شـهر، إن وُجد ضرورة لذلك، ويجب أن يـرد ذلك التبرير في صورة كتابية واضحة محـددة، وأن يتضمن الحقائق والقوانين التي استند إليها القرار. مثل هذا التبرير قد لا يقتصر على الاقتباس من القانون أو

الإشـــارة إلى الحالة التي بين أيدينا وإلى القوانين واللوائح الســـارية التي استند إليها القرار. إذ لا يكفي أن نشير إلى عدم تحقق الشروط المحددة من قبل القانون، فلا بد من طرح الموضوعـــات المحددة والتعامل معها والنظر في كيفية عدم وفائها بمتطلبات القانون. كما أنه لا يكفي أيضاً أن يتم تقليد أو إعادة صياغة القاعدة القابلة للتطبيق دون الإشـــارة إلى الكيفية أو الســـبب الذي يجعل هذه القاعدة تؤدي، في حالة بعينها، إلـــى القرار النهائي. وأخيراً، ولكي نضمن تطبيق القواعد المرتبطة بتبرير التصرفات الإدارية فإن القاضي الإداري قد خولت له سلطات قضائية. [٣]

الوضع على المستوى الأوروبي:

إن قانون المجتمع، الذي هو قانون الاتحاد الأوروبي، ينهض بمهمة التأكيد على تبرير جميع تصرفات مؤسســـات الاتحاد (البنـــد CEE K. 190 CECA 15)، كما أنه فرض التزامات وثيقة الصلة بالأمر نفسه على مستوى السلطات القومية للدول الأعضاء في الاتحاد.

وهكذا، وعلى ســـبيل المثال، فقد نص قرار محكمـــة المجتمع الأوروبي الصادر في ١٥ أكتوبر عام ١٩٨٧م على مبدأ التزام الســـلطة القومية الرافضة لاســـتفادة مواطن إحدى الدول الأعضاء من أحد حقوقه الجوهرية التي تكفلها الاتفاقية، بإعلامه بالأســـباب التي بني عليها ذلك الرفض، ســـواء في إطار القرار نفســـه أو بعد ذلك في اتصال به بناء على طلبه هو شخصياً، وذلك في كل مرة يحدث فيها الرفض. (بريبوسيا Bribosia, 1992)

لقـــد أوصى القرار رقـــم (١٧٧) ٣١ الصادر في ٢٨ ســـبتمبر ١٩٧٧م والذي تبنته لجنة وزراء المجلس الأوروبي فيما يتعلق بحماية الفرد في مواجهة الإدارة بتوفير الحد الأدنى مـــن الحماية والمقبول لدى كل الدول الأعضاء، مـــن خلال " تبرير التصرفات الإدارية" على وجه الخصوص.

كما أقرت توصيـــة أوروبية أخرى برقم (٨٠) ٢ الصادرة في ١١ مارس ١٩٨٠م أنه "عندما تحيد الســـلطة الإدارية، أثناء ممارستها لسلطة تقديرية، عن التوجه الإداري العام من خلال تصرف قد يقوض حقوق شخص ما أو حرياته أو مصالحه، فإنه يجب عندئذ إعلام الأخير بدوافع ذلك القرار (EU 1980).

وتشـــير القراءة المتعمقة للقرار رقم (١٧٧) ٣١ الصادر في ٢٨ سبتمبر ١٩٧٧م إلى أن ذلـــك القرار هو تأكيد على ضـــرورة إعلام المواطنين بالدوافع، أكثر منه مجرد ذكر

لتبرير التصرفات الإدارية بشكل عام. وبالفعل، فإن التبرير المطلوب ينطوي بالضرورة على إظهار الأسـباب وراء التصرف نفسه، إذ يمثل التبرير الجانب الشكلي الذي يُعد بدونه أمراً عديم الجدوى ولا طائل منه.

وينطـوي التبرير على حق المواطنـين في أن يتلقوا على إثر صدور القانون الإداري تقريراً كتابياً حول الأسـباب التي أدت إلى صـدرو ذلك القانون وخلال فترة معقولة. حيـث يعـد ذلك اعترافاً بحق المواطن فـي الوصول إلى المعلومات أكثـر منه اعترافاً بالحق في التبرير. الأكثر من ذلك، أن القانون البلجيكي الصادر في ٢٩ يوليو ١٩٩١م بشأن تبرير التصرفات الإدارية قد اعتبر نتيجة طبيعية للحق الأساسي للمواطن في الحصول على المعلومات الخاصة بعلاقته مع الإدارة. وذلك يقودنا إلى الأساس الثاني للثقافة الإدارية الجديدة [٤]:

العلانية الإدارية:

هناك العديد من العوامل التي تشـكل فيما بينها ما يمكن وصفه بنقص المعلومات، الـذي يقود بدوره في بعض الأحيان إلى تداعيـات خطيرة، مثل فقدان الحق في رفع الدعـاوى. وقد يعني نقـص المعلومات الكثير والكثير بداية مـن التعليمات الغامضة ووصـولا إلى المعلومات غير الكاملة أو تلك التي يتم تقديمها في عجالة، وتعدد أجهزة الرد الآلي، والتفسـيرات غير المسموح بنشرها أو إعلانها، وحالة التشكك العام بشأن الخطـوات المتبعـة لنقل ملف من خدمـة إدارية لأخرى، أو مـن إدارة لأخرى، وحالة الصمـت التي تعتري الإدارة عقب التحقيق الفني (الخاص بالبيئة) والذي يجري على الملكيـة الحقيقيـة، ورفض تقديم وثيقة تشـتمل على بيانات فنيـة أو تفاصيل تتعلق بطريقة حسـاب الدعم، وعدم كفايـة المعلومات حول الدعـاوى والفترات التي يجب أن ترفع خلالها الدعاوى الإدارية أو القانونية. إن كل ما سـبق يشـير إلى أن المواطن لا يمثل الأولوية الرئيسـية لمثل تلك الإدارات، ونتيجـة لذلك فقد المواطنون الثقة في الإدارة.

على المستويات الأوروبية والدولية:

إن الحـق فـي الحصول على المعلومات هـو حق جوهري، ويمثل جـزءاً من حرية التعبيـر، وقـد تم الإعلان عن هذا الحق في العديد مـن الاتفاقيات، خاصة الإعلان العالمـي لحقوق الإنسـان الصادر عام ١٩٤٨م [٥]، وفي الميثـاق العالمي للحقوق المدنية

والسياســية الصادر عام ١٩٦٦م في الأمم المتحدة والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنســان والحريات الأساســية. لقد عكســت هذه القوانين الدولية اعتراف المجتمع الدولي بأن تعظيم حريــة التعبير وحرية الرأي معاً، تقتضي الاعتراف بحق المواطنين في أن تكون لديهم الحرية في توفير المعلومات وإخبارهم بها.

الأكثر من ذلك أن مجلس الدولة البلجيكي يعتبر علانية الإدارة وشفافيتها مرتبطة بالأساس بالمادة العاشرة من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

ذلــك بالإضافة إلى أن مجلــس أوروبا قد بذل الكثير من الجهــد في البحث عن المعلومات التي يستحوذ عليها القطاع العام، إذ تضمنت توصيته رقم (R 18) الصادرة في ٢٥ نوفمبر لعام ١٩٨١م أغلب المبادئ التي أقامت عليها الدول الأعضاء تشريعاتها بشأن الوصول إلى المعلومات الإدارية. ووفقاً لتلك التوصية، فإن لكل الأفراد والكيانات القانونيــة الحق في تلقي المعلومــات التي بحوزة المؤسســات الحكومية- عند طلبها، وبــدون الحاجة إلى تحديد مصلحة معينة. وإذا رفضت الإدارة تقديم المعلومات، فإن عليهــا أن تبرر ذلك الرفض الذي يمكن أن يكون تحقيقاً لمصالح عامة شــرعية (مثل الأمن العام)، أو مصالح خاصة تتعلق بالحفاظ على الســرية أو الخصوصية. ويتعلق ذلك الالتزام فقط بالسلطة التنفيذية، وليس القضائية أو التشريعية.

ويشــجع الاتحاد الأوروبي بقوة مؤسسات المجتمع الأوروبي والدول بوجه عام على احترام هذا الحق. وكما تم النص عليه في إعلان المؤتمر خلال تبني معاهدة الاتحاد الأوروبي "إن الشفافية.. تعزز من السمة الديمقراطية للمؤسسات، بالإضافة إلى ثقة العامة في الإدارة" (EU 1992) [٦].

وأخيــراً فإن البرلمان والمجلــس الأوروبيين قد تبنيا في ٣٠ مايــو ٢٠٠١م قانون رقم ١٠٤٩/ ٢٠٠١ والذي يتعلق بحصول العامة على وثائق كل من البرلمان والمجلس الأوروبيين وكذلك اللجنة الأوروبية والذي يســمح للمواطنين، ســواء المقيمين أو غير المقيمــين على أراضــي الاتحاد الأوروبــي بالتأكيد أمام البرلمــان والمجلس واللجنة الأوربية بالدفاع عن حقهم في الوصول إلى الوثائق الإدارية [٧] التي بحوزة أي من هذه المؤسسات [٨].

وأود أن أضيــف أن حق المواطنــين في الرقابة على تصرفــات الإدارة قد بدأ في الســويد عام ١٧٦٦م. وبعد مضي قرنين من الزمان فقط بدأت دول أوربية أخرى في تبني قوانين تتعلق بالشفافية الإدارية.

الوضع في بلجيكا:

تنص المادة رقم ٣٢ من دستور عام ١٩٩٣م البلجيكي على أن « لكل شخص الحق في مراجعة كل وثيقة إدارية وأن يقوم بعمل نسخة منها، عدا بعض الحالات التي يحددها القانون أو اللوائح». إن علانية التصرفات الإدارية، بناء على طلب شـخص مقيم في الدولة، قد نص عليها المشرع الفيدرالي في القانون الصادر في ١١ أبريل لعام ١٩٩٤م وكذلك في كل مستويات السلطة (سواء على مستوى المجتمعات، والأقاليم، وحتى على المستوى المحلي) وذلك بما لا يقل عن عشرة قوانين [٩]. وهذا مما يطيح بتقليد اعتماد السرية الإدارية الذي ساد لقرون طوال.

وتحتوي هذه التشـريعات على بنود مشـابهة لبنود تضمنتها قوانين أخرى، وهو ما سـيتم التأكيد عليه من خلال اسـتخدام القانون الفيدرالي الصادر في ١١ أبريل عام ١٩٩٤ م والـذي يتعلق بالعلانية الإدارية. ولكن انعدام الترابط في هذا القانون بوجه عـام أصبح أمراً منتقداً من البعض، إلا أن بلجيكا قـد أصبحت دولة فيدرالية الأمر الذي تسبب في تعددية المعايير بهذا الشأن.

(١) الوثيقة الإدارية:

إن تعريف مصطلح الوثيقة الإدارية يعد واحداً في كل التشريعات البلجيكية. فوفقاً للمـادة الأولى من قانون ١١ أبريل عام ١٩٩٤م فإن « .. الوثيقة الإدارية هي كل معلومة مصاغة بأي شكل كان، وتقع تحت تصرف السلطة الإدارية».

هـذا التعريف الواسـع دعمته الأعمـال التمهيدية للقانون، ووفقـا لهذه الأعمال التمهيديـة فإن «المصطلح يرتبط بكل المعلومات المتاحة، بغض النظر عن كيفية دعمها وهي: الوثائق المكتوبة، التسجيلات السمع - بصرية، بما في ذلك البيانات التي تتكرر عنـد القيام بالمعالجة الآليـة للمعلومات، والتقارير، وحتى الدراسـات المعدة من قبل لجان استشارية غير رسمية، ومراجعات نقدية ومحاضر جلسات محددة، وإحصاءات، وتوجيهات إدارية، وتعميمات، وعقود، وتراخيص، وسـجلات التحقيقات العامة، وكتب الاختبارات، والأفلام، والصور وغيرها .. والتي تكون في حوزة السـلطة الإدارية وتعد سـجلات عامة .. وهذه القائمة لا تعد شـاملة بل هي على سـبيل المثال لا الحصر. (Parliament, 1992- 93)

(٢) العلانية السلبية وحق الاستشارة:

يمكن لأي شـــخص أن يطلب مراجعة وثيقة إدارية، حتى دون أن يبدي أن وراء ذلك تحقيـــق لمصلحته، إلا في حالة تعلق الوثيقة بأمـــر خاص، وفي هذه الحالة يجب على الشخص أن يثبت أن هناك ما سيعود عليه من وراء ذلك الطلب بالأساس.

ويعد ذلك ثورة حقيقية في مجال القانون الإداري، فلطالما كان « .. السرية الإدارية جزء من ميراثنا الإداري» وارتبطت سرية الشئون الإدارية بممارسة السلطة، والتي تم تقاســمها في إطار تلك الطبيعة المقدسة للســلطة (Bouvier 2002: 218). ومن ثم أصبحت العلانية سمة للسلطة (Stenmans 199: 149).

وهكذا فإن:

- لكل شـــخص الحق في مراجعة جميع الوثائـــق الإدارية، وهو ما يقصد به الحق في المراجعة.
- لكل شـــخص الحق في تلقي تفســـير للوثيقة التي تمت مراجعتها، وهو ما يقصد به الحق في تلقي التفسير.
- لكل شـــخص الحق في تقصي الحقائق من خلال الحصول على نســـخة من الوثيقة التي تمت مراجعتها وتفسيرها، وهو ما يقصد به الحق في اكتشاف الحقائق.

تشـــكل مجموعة القوانين هذه العلانية الســـلبية للإدارة... ولنلاحظ كلمة "حق" التي جاء ذكرها في هذه العبارة، فهذا الأمر هو بالفعل "حق" في مراجعة وثيقة إدارية معترف به من قبل المشـــرع الفيدرالي. ونفس الحق معترف به أيضاً من قبل مشـــرع إقليم والون Walloon البلجيكي. وعلى أية حال، فإن المشـــرع في المجتمع الفرنســـي يخول كل شخص إمكانية مراجعة أية وثيقة، دون تسمية ذلك حقاً بالأساس، مما يعد تقييداً واضحاً من وجهة نظري مقارنةً بتشريعات الدولة الفيدرالية وإقليم والون.

ومـــن ناحيـــة أخرى، فإن الفلامنكيين يتوســـعون أكثر من غيرهـــم في هذا الحق. فالمرســـوم الفلامنكي لا يضمن حقوق المراجعة، واكتشـــافها وتقديم تفسيرات بشأنها فقط وإنما يضمن أيضا إمكانية اقتراض الوثيقة الإدارية ذاتها.

لقد لاحظنا أن المادة ٣٢ من الدســـتور تقدس حقوق المراجعة والاكتشـــاف، إلا أن التشـــريعات الفيدرالية وتشريعات الكيانات الفيدرالية أيضاً هي التي أضفت إلى تلك الحقوق الحق في تلقي تفسيرات.

(٣) العلانية النشطة أو العملية التلقائية للإدارة:

في الوقت الذي تقدس فيه المادة ٣٢ من الدستور العلانية السلبية للإدارة، فإن تشريعات أخرى في دول كثيرة تذهب إلى أبعد من ذلك وتعترف بالعلانية النشطة في تقديم المعلومات بمبادرة من السلطة الإدارية نفسها.

وعلى سبيل المثال، فإن المادة الثانية من قانون ١١ إبريل لعام ١٩٩٤م، تفرض على السلطات الفيدرالية «أن تقوم بالتزامات محددة» وهي كالآتي:

- تقديم خدمة التزويد بالمعلومات.
- نشر دليل إرشادي عن الإدارة موضع التساؤل.
- تحديد الشخص الذي يمكن الاتصال به للحصول على المعلومة المطلوبة.
- تقديم معلومات بشأن رفع الدعاوى القضائية.

هذه العملية هي بمثابة عملية تلقائية تقوم بها الإدارة لصالح المستفيد.

(٤) استثناءات:

على الرغم من كون الحق في تلقي المعلومات هو حق أساسي معترف به وله صفة شرعية، فإنه لا يجب إغفال تصادم علانية الإدارة مع سياسة السرية التي كانت مطبقة لفترة طويلة. وفي مثل هذا الموقف، فإن مصلحة المواطن قد تكون في بعض الأحيان أقل أهمية مقارنة بحماية المصلحة العامة أو مصلحة أحد أفراد الإدارة.

لقد شهد القانون الفيدرالي الصادر في ١١ إبريل لعام ١٩٩٤م سلسلة من الاستثناءات الخاصة بمبدأ العلانية السلبية. وهذه الاستثناءات تقع في صنفين أساسيين: الأول استثناءات إلزامية: وهي قابلة للتطبيق في كل إدارات الدولة، وهي إما إلزامية وإما اختيارية، والثاني: استثناءات اختيارية: وهي قابلة للتطبيق في الإدارات الفيدرالية فقط.

وفيما يتعلق بالاستثناءات الإلزامية: فإن الإدارات لا خيار لها سوى رفض طلب الاطلاع على الوثائق الإدارية، فالقيام بخلاف ذلك من شأنه أن يؤدي إلى التعدي على مبادئ وحريات أساسية.

وهناك ثلاثة أنواع لمثل هذه الاستثناءات:

أ - انتهـاك الخصوصية: ما عدا أن يكون الشـخص المعني قد قـدم موافقة كتابية سابقة على المراجعة والاكتشاف.

ب - التزام بالسرية كما هو منصوص عليه في القانون.

ج - سرية مشاورات الحكومة الفيدرالية والمؤسسات الحكومية ذات الصلة التي تتمتع بتفويض فيدرالي.

وفيما يتعلق بالاسـتثناءات الاختيارية: فإن على المؤسسات الحكومية أن تقوم عند تلقيهـا طلب بالاطلاع على وثيقة إدارية، بمقارنة المصالح المتعارضة، حتى تقرر ما إذا كانت المصلحة من العلانية تفوق حماية مصالح أخرى بعينها أم لا.

وتتلخص هذه الاستثناءات أو المصالح فيما يلي:

أمن الشعب، الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين، العلاقات الفيدرالية الدولية لبلجيكا، القانون والنظام، الأمن القومي أو الدفاع، تقصي التصرفات المستحقة للعقاب أو تنفيذهـا، المصلحة الفيدرالية الاقتصاديـة أو المالية، العملة أو النظام المالي العام، الطابع السـري للصناعـة أو المعلومات التصنيعية المنقولة للحكومة، والهوية السـرية للشخص الذي ينقل في سرية وثيقة أو معلومات للحكومة بغرض كشف تصرف يُعاقَب عليه أو تصرف يفترض فيه أن يكون كذلك.

هذا وتنطبق أربعة استثناءات اختيارية فقط على المؤسسات الحكومية الفيدرالية، إذ المصالح التي تحظى بحماية هذه الاستثناءات الأربعة هي أقل أهمية من تلك التي تحظى بحماية الاسـتثناءات الأخرى. وعلى أية حال، فإن السلطة الإدارية الفيدرالية تتمتع بسلطة اختيارية في رفض نشر وثيقة بعد تقييم مصالح المعنيين بها، شريطة أن يكون هناك تبرير كاف. [١٠]

(٥) التظلم:

ينص قانون ١١ إبريل لعام ١٩٩٤م على تشكيل لجنة تعامل للنظر في كيفية الوصول إلى الوثائق الإدارية، بغرض سماع الدعاوى المتعلقة برفض السلطة الإدارية الفيدرالية الموافقـة على طلب بإعلان المعلومات (وكذلك الموافقة على طلب بالتصحيح). ويمكن للسـلطة الإدارية الفيدرالية مراجعة هذه اللجنة كما يمكنها إصدار رأي حول إمكانية تطبيق القانون بوجه عام، أو أن تقدم مقترحات للجهة التشريعية بشأن إمكانية تطبيق القانون ومراجعته. وفي عام ١٩٩٧م تم توسـيع نطاق سـلطة مثل هذه اللجنة ليشمل السلطات المحلية والقروية. [١١]

هذا وتنشر اللجنة تقريراً سنوياً حول آرائها ومقترحاتها. وتعد تشريعات اللجنة على ما هي عليه من كثرة دليلاً على أن قانون العلانية الإدارية قد بدأ يحظى باعتراف العامة. وتحتل تلك التشريعات أهمية كبرى، خاصة فيما يتعلق بتفسير واختبار «الاستثناءات» المقدمة لهذه اللجنة استناداً إلى القانون.

الوضع في فرنسا:

ظل تقليد السرية في الإدارة سائداً في فرنسا حتى سبعينيات القرن العشرين (Laveissiére 1988; Le Rendu 2001). وعلى الرغم من استثناءات قليلة، مثل قانون ٢٢ إبريل لعام ١٩٠٥م، والذي يجبر الإدارة على تسليم الموظف العام ملفه المطلوب قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي تجاهه أو قبل نقله، فقد بقيت السرية الإدارية هي القاعدة التي تحكم هذا الوضع إلى أن تم تبني قانون ١٧ يوليو ١٩٧٨م، الذي عكس مبدأ السرية لصالح الشفافية الإدارية.[١٢]

وفي الحقيقة، فإن قانون ١٧ يوليو ١٩٧٨م، الذي «تضمن عدة إجراءات لتحسين العلاقات بين الإدارة والعامة»، قدس في نسخته الأولى مبدأ حرية الوصول إلى الوثائق الإدارية، والتي تم تعديلها أيضا بقانون ١٢ إبريل ٢٠٠٠م بنية توسيع مجال تطبيقه.

وتمثلت نتيجة ذلك القانون المعدّل في تبني فرنسا لمفهوم واسع لذلك النوع من الوثائق التي يجب أن يتم تداولها، ومنها: القرارات، والتقارير، والدراسات، والتوجيهات، والمذكرات، ومحاضر الجلسات، وغيرها، سواء كان ذلك كتابة أم تسجيلات سمع - بصرية، أو في شكل بيانات يتم تشغيلها تلقائياً والتي لا تحتوي على أسماء. إضافة إلى الوثائق التي تتعلق بملفات الحواسيب الآلية وحتى آراء مجلس الدولة والمحاكم الإدارية التي يجب أن يتم تداولها.

إن الحق في الاطلاع على الوثائق والوصول إليها مكفول للجميع سواء كانوا (أفراداً أم كيانات قانونية)، وهذا يعني أن لكل فرد الحق في أن يطلب مراجعة وثيقة شريطة أن لا تتعلق بأفراد آخرين. وعلى أية حال، فإنه عندما تتعلق الوثيقة الإدارية بفرد آخر، فإنه ليس لأحد الاطلاع عليها غيره.

ولا يحتاج المرء في هذه الحالة إلى إثبات مصلحة خاصة حتى يمكنه الاطلاع على وثيقة إدارية، فالوثائق التي يمكن الاطلاع عليها وتداولها تأتي من قبل المؤسسات

الحكومية، والمجتمعات المحلية، والكيانات العامة، وأخيراً الكيانات الخاصة التي تدير خدمات عامة.

ومن الأهمية بمكان أن نلاحظ أن المؤسسات الحكومية يجب أن تسمح بتداول الوثائق الحكومية التي تقع في نطاق سيطرتها حتى لو لم تكن هي الجهة التي أصدرتها في الأساس. وعلى سبيل المثال، فإن مدير الإدارة يجب، وفي نطاق سلطاته، أن يطلع من يطلب ذلك على اتفاقيات المجتمع المحلي دون الحاجة إلى موافقة المجتمع المحلي ذاته.

ومثلما هو الحال في بلجيكا، فإنه توجد استثناءات بشأن الحق في الوصول والاطلاع على الوثائق الإدارية. وقد تم تفسير هذه الاستثناءات بشكل محدود وهي معنية بإعاقة السلطات العامة، وتوفيق المصلحة العامة، وكذلك توفيق المصلحة الخاصة التي يحميها القانون، أو حماية الأسرار الخاصة مثل سرية القرابة، سرية الضرائب، الأسرار الاقتصادية والصناعية، أو الحفاظ على السرية الطبية.

إن لجنة الاطلاع على الوثائق الإدارية والوصول إليها، المكونة من عشرة أعضاء ويترأسها عضو ذو أقدمية في مجلس الدولة، هي المسئولة عن مراقبة الالتزام بالقانون. وسوف ترد الإشارة في موضع لاحق إلى أن سلطاتها إلزامية قبل أي إجراء قضائي يمكن اتخاذه.

وتعمل هذه اللجنة وفق أي من هذه الأساليب الأربعة التالية:

- نشر الآراء نزولاً على طلب الأفراد الذين يجدون صعوبات في الحصول على الوثائق الإدارية.
- تقديم النصيحة للسلطات ذات العلاقة بشأن كل مسألة لها صلة بتسهيل ممارسة الحق في الوصول إلى الوثائق الإدارية.
- اقتراح تعديلات على النصوص إذا كان لها جدوى.
- صياغة التقارير وإتاحتها للعامة.[١٣]

خاتمة موجزة:

تأثيرات مهمة لهذه الموضوعات على الأخلاق الإدارية:

قبل المضي في هذه الدراسة، يجب أن نتأمل تأثير هذين التشريعين وهما: التبرير الرسمي والعلانية الإدارية في مواجهة الحياة الإدارية. علاوة على ذلك، سوف نتناول العلاقة التي قد تربطهما بالأخلاقيات الإدارية بالأساس.

هذه التشـــريعات لم تنجح في تحسين أوضاع حقوق المواطنين في مواجهة الإدارة، لذا نشـــأت الديمقراطية الإدارية وأثبتت فعاليتها وتماسكها دون مساعدة من موظفي الخدمة المدنية. ولم ينته بعد ذلك العصر الذي يؤمن فيه الموظف الحكومي بأن عمله يكتمل فقط بعد تطبيق القانون بشـــكل صحيح وكامـــل، دون الحاجة إلى توضيحه أو تداوله بصورة فعالة.

إن الأخلاقيات في الخدمة العامة - خاصة القائمة على تلك التشريعات - تتشكل مـــن خلال مجموعة مـــن الموظفين العموميـــين الذين يدركون أن مـــن واجبهم إعلام المواطنين، وأن هذا الواجب هو أســـاس طبيعة الخدمة العامة، وأنه لم يعد من المقبول أن يعتبـــر الموظفون العموميون أنهم قد أدوا واجبهم على الوجه الأكمل بمجرد تطبيق القانون بشكل صحيح. إذ يجب أن يتلقى المواطنون توضيحاً قبل ذلك.

إن الأخلاق الإدارية تتطلب من الموظف العام، أيا كانت درجته الوظيفية أو وظيفته، أن يصبـــح «مقدماً للمعلومات». ويدعم ذلك ظهور البرامج التعليمية الموجهة لموظفين عموميين محددين بغرض إشعارهم بواجب تقديم المعلومات.

وبالفعل فقد أكد وسطاء الجمهورية الفرنسية منذ نحو الثلاثين عاماً على أن الحل الجذري لمشـــكلة المعلومات الإدارية سوف يكون في المتناول عندما يندمج واجب تقديم المعلومـــات وأســـبقية تقديمها مع الوعي الإداري، كما أكـــدوا أن كل موظف عام - أيا كانت درجته الوظيفية أو وظيفته -، سوف يصبح «مقدماً للمعلومات» لأنه يستشعر في ضميره أن المواطن متواجد دائماً (Pinay 1973: 253 -4).

إن إيصال القرارات إلى المســـتفيد مع تفســـير دوافعها بعبارات يســـتطيع فهمها، والإشـــارة بوضوح إلى الحقوق والطرق التي يلجأ إليها في مواجهة القرار الإداري، كل ذلك يمثل من وجهة نظري الالتزامات الجديدة للموظف العام.

إن الأخلاق الإدارية تتطلب الشفافية التي تنطوي بدورها على احترام حرية المواطنين في الوصول إلى الوثائق الإدارية التي تعنيهم. ولذلك، فإنه يجب علينا تفسير القرارات الإدارية وتبريرها وتوضيحها للمواطنين وأيضاً السماح لهم بمراجعتها. وعلى أية حال فإن الخلق الإداري القويم يســـعى إلى منـــع الموظف العام من معاملة المواطن كملف أو مجرد رقم. حيث يجب عليه إضفاء الطابع الشـــخصي على علاقته مع المســـتفيد من الخدمة.

وباختصار، فإن الأخلاق الإدارية تهدف إلى إيجاد موظف عام يشعر بأنه "مسئول" لأن الشفافية الإدارية تمشي جنباً إلى جنب مع المساءلة. وبشكل شخصي، فإنني كنت دوماً أدعو إلى وجود مدير ملفات مستقل، دون الحاجة إلى استشارات هرمية ثابتة.

إن مدير الملف، هو الموظف الذي يتعامل مباشرة مع المواطن، وهو الأكثر قدرة على إيجاد حل للمشكلة الحقيقية التي تواجهه، وهو القادر أيضاً على تعويضه عن الجوانب المنقوصة في القانون، كما يستطيع عند الضرورة، أن يجعل تطبيق مثل هذه القاعدة متأقلماً مع الحالة الإدارية التي بين يديه. فأهمية المديرين الذين يتعاملون مباشرة مع المواطن مثلها مثل أهمية رئيس المنظمة ذاته. ودون أن نقصد التقليل من أهمية دور هؤلاء المديرين في الحفاظ على أسرار العمل وسرية المهنة، فإنه يجب أن يتوافر لهم هامش من الحركة وأن يسمح لهم بالتعبير عن أنفسهم بغرض توضيح قرار ما أو تطور أحد الملفات. فذلك يمكنه أن يسهل العلاقات بين الإدارة والمواطنين، كما يمكنه أن يعطي الموظف العام إحساساً بالمسئولية. وإضافة إلى ذلك، فإن الموظف العام يجب أن يتلقى تعليماً وتدريباً ملائمين، كما أن "الرئيس الإداري" يجب أن يستخدم "سلطته" التي يتمتع بها بغرض تجنب الأخطاء الذاتية بشكل صحيح.

وهكذا، فقد اتضح ما يمكن اعتباره خلقاً للوظيفة الإدارية. فكما عبّر دانيال جاكوبي المحامي السابق لأحد المواطنين في مقاطعة كويبك بكندا حيث قال "إن الديمقراطية يجب أن تصل للبيروقراطية بحيث تكون الأخلاق حافزاً، وتسير مع المساءلة جنباً إلى جنب" (Jacoby 1995).

تطوير الجوانب الإنسانية للخدمة العامة:

إن الهدف وراء تطوير الجوانب الإنسانية للخدمة العامة هو استبدال ذلك النوع من السلطة بين الإدارة والمواطن (المستفيد) بعلاقة تنطوي على تقديم الخدمة والرعاية بما يسهم في إرساء ثقافة إدارية جديدة. (Stenmans 1999).

إن تطوير الجوانب الإنسانية للخدمة العامة يقوم بالأساس على مواثيق مستخدمي الخدمات العامة وعلى محقق الشكاوى.

مواثيق مستخدمي الخدمات العامة:

تعرف مواثيق مســـتخدمي الخدمات العامة على المستوى الأوروبي، كما هي مطبقة في بلجيكا، وفرنســا وخاصة في بريطانيا بقواعد الســلوك الإداري الجيد، وتشــكل ضمانات الخلق الإداري القويم. وتسهم هذه المواثيق في التعجيل بتشيكل ثقافة إدارية جديدة من خلال التأكيد على تحســين سلوك الموظفين العموميين أثناء إنجاز مهامهم التــي تتعلق بمصالح الشــعب. وهنا يجب على الموظفــين العموميين عدم التعامل مع الإدارة على أنها ســلطة مطلقة، بل على أنها إدارة يســهل الوصــول إليها وتكون أكثر تناغما مع توقعات المواطنين. ويظهر ذلك جلياً من خلال استخدام كلمتي «مستخدمين» و «مواطنين» لوصف الأشــخاص الواقعين تحت سلطة الإدارة، ومن خلال تشريع يلزم الموظفين العموميين بالتزامات أمام هؤلاء المستخدمين.

وبالفعل، فإن المواثيق ونظيراتها التشــريعية لا تحتــوي على إجراءات تعاقب على القصور، وإنما ترمز لشيء أكبر منها ذاتها، مما جعلها غير قابلة للمساس.

الوضع في بلجيكا:

مبادرات الدولة الفيدرالية:

لقد تم تبني مواثيق مستخدمي الخدمات العامة في بلجيكا في الرابع من ديسمبر لعام ١٩٩٢م وهي نوع من «التوجيه الرسمي» الذي يهدف إلى تحفيز الإدارات الفيدرالية على تحســين جودة الخدمات المقدمة للعامة. وقد تم نشــر تلــك المواثيق في جريدة المراقــب البلجيكي وصارت قابلة للتطبيق من خلال المذكرة رقم ٣٧٩ والصادرة بتاريخ ١٢ يناير ١٩٩٣م من وزير الشــئون الداخلية والخدمة العامة في ذلك الوقت، السيد/ لويس توباك Louis Tobback والتي جاء فيها: "إن الدافع الأســاس وراء هذا الميثاق هــو تقديم خدمة عامة تتفق مع احتياجات كل مســتهلك، فليس هناك، ولا حتى مبدأ المساواة، ما يمنع الخدمة العامة من أن تضع المستهلك موضع اعتبار، بدلاً من التعامل معه بأسلوب غير شخصي" (Tobback 1993).

ويــورد البند الخاص بتمهيد الميثاق تلخيصاً جيداً لما هو متوقع من الخدمة العامة أو الإدارة بحيــث تكون فطنة تماماً لاحتياجات العامة. فلا يريد مســتخدمو الخدمة العامــة أن يعاملوا كمجرد أرقام بعــد الآن، ولا يريدون كذلك أن تنظر لهم التصرفات الإدارية على أنهم أدوات مجهولة، وإنما يريدون أن يُنظر إليهم وأن يُعامَلوا باعتبارهم أناساً حقيقيين.

ويتكون الميثاق من تمهيد وجزأين، كرس أحدهما للمبادئ العامة والثاني للإجراءات التي تضع المبادئ المنصوص عليها موضع التنفيذ.

ويحدد الميثاق الخدمات العامة الفيدرالية، بحيث تتحمل مجموعة من السكرتارية العمومية مسئولية تطبيقها. وفي الحقيقة، فإن المذكرة الوزارية رقم ٣٧٠ تنص على "أن تكون المبادرات التشريعية والتنظيمية وغيرها التي تقع في إطار وضع هذا الميثاق موضع التنفيذ عرضة للتلخيص كل عام"، حيث تتكفل مجموعة السكرتارية العمومية بوضع مسودة حول هذا الموضوع.

ويعتمد الميثاق على ثلاثة عناصر أساسية هي: الشفافية والمرونة والحماية القانونية، وتعبر هذه الموضوعات عن أفكار أساسية. ولتدعيم محتوى الميثاق، فقد حدد الجزء المعنون بـ "الإجراءات" الأسلوب الذي يمكن بواسطته إنجاز هذه الموضوعات فعلياً.

أ- الشفافية: وتهدف إلى زيادة ثقة المستهلك في الخدمات العامة، التي تعزز الكفاءة. وتدور الشفافية حول محورين هما: المعلومات ومراجعة الوثائق وهي مسألة تتعلق بـ "الاتصال" و "أخذ المبادرات" بهدف إعلام العامة وتخويلهم إمكانية الوصول إلى المعلومات التي تهمهم. ولتحقيق هذا الهدف، فإن على موظفي الخدمة العامة أن يضعوا قائمة بمعلومات اتصال للمراسلة مع المستخدمين، بل وأكثر من ذلك وعلاوة على ذلك فإنه بالإضافة إلى مراجعة الوثائق الإدارية، فإن المستخدم يمكنه أن يطلب أيضاً تصحيح البيانات الشخصية غير الدقيقة والموجودة في مثل هذه الوثائق.

ب- المرونة: تدور المرونة حول محورين هما: إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة وتكييف الخدمة ذاتها. ووفقاً للميثاق، فإن الخدمة العامة يجب أن تكون قابلة للوصول إليها بالمعنى الواسع للمصطلح، وتجاوز مشكلات إمكانية الوصول المادية والإغلاق اللذين يبقيان مهمين جداً. كما أنها مسألة تتعلق بالأساس بمدى وضوح القوانين. ويجب تجنب كتابة الوثائق الإدارية والقوانين على نحو يجعلها صعبة الفهم على العامة. وهناك تأكيدات على جودة الوصول وجودة الاتصال من جهة، ومدى وضوح اللغة ودقتها (من مذكرات، واستمارات دقيقة ومفهومة) وقوانين واضحة من جهة أخرى. وقد تستلزم عملية تأقلم الخدمة عرض الفائدة التي تعود من وراء ممارسة المستخدمين لحقوق معينة، دون أن يطلبوا ذلك، وهي فوائد لهم الحق فيها ومستقاة بالأساس من القوانين والنظم. وهذه العملية هي أيضاً

مسـألة تتعلق بالنقل الفوري للوثائق التي تقع تحت سلطة المؤسسة الحكومية ذات الاختصاص وكذلك ضمان جودة الخدمة.

ج - الحماية القانونية: يجب أن يكون المستهلك قادراً على إجبار الآخرين على احترام حقوقـه، وأن يكون قادراً على التعبير عن مصالحـه. ولتحقيق هذا الهدف، فإن الحماية القانونية تدور حول ست نقاط أساسية:

- حماية البيانات الشخصية.
- محاضر الخصم.
- التعامل مع الشكاوى من خلال الوسطاء.
- سرعة المدفوعات.
- تفنيد القرارات واحترام حقوق الدفاع.
- إرجاء تنفيذ القرارات الإدارية.

مبادرات الكيانات الفيدرالية:

تنتشـر في المقاطعة الفلامنكية في بلجيكا مجموعة من القواعد الأخلاقية للنواب البرلمانيـين الفلامنكيين منذ عام ١٩٩٩م وتتعلـق بتقديم الخدمات العامة، وتنص من ناحية على الخدمات المسـموح بها للنواب ودائرتهم (مثـل إعلام المواطنين، أو العمل كوسـطاء بين المواطنين والإدارة حيثما لا توجد خدمة الوساطة)، كما تنص من ناحية أخرى على الخدمات غير المسموح بها مثل القيام بخطوات محددة تجاه الإدارة بغرض التعجيل بإجراء ما أو الحصول على ترقية. وتوضح هذه القواعد الشكل الذي يمكن أن تكون عليه أخلاقيات القوى السياسية.

هـذا ويتم إعداد ميثـاق الخدمات العامة لمقاطعة والـون Walloon من قبل وزير شئون داخليتها.

الوضع في فرنسا:

يقـوم ميثاق الخدمات العامة المنشـور في عام ١٩٩٢م علـى أربع مجموعات من مبادئ الخدمة العامة وهي: الشـفافية والمسـئولية، والبساطة وإمكانية الوصول إلى المسـتندات، والمشاركة وأقلمة الخدمات العامة مع احتياجات أكثر تنوعاً للمستخدمين

وأخيراً الإيمان والثقة في خدمات عامة آمنة وحماية قضائية للحقوق (Clark 2000). ويتمثل الغرض الأساس من ميثاق عام ١٩٩٢م في تحديث النموذج الجمهوري لعمل الخدمة العامة من خلال إنعاش مبادئ المشروعية وقانونية العمل في العلاقة بين مقدمي الخدمات العامة ومستخدميها. ويدعم المؤيدون للمواثيق مبادرات غير بيروقراطية سابقة على الإصلاح (بتبسيط الإجراءات، وتحسين نشر المعلومات بشأن الحقوق وكافة الأمور المصرح بها وفقاً للقانون) ويطالبون بقدر أكبر من المساواة في وصول المواطنين المستبعدين إلى الخدمات العامة من خلال تقديم خدمات متكاملة في مكان واحد، وذلك في المناطق الريفية والحضرية الفقيرة.

ولا يعتبر ميثاق الخدمات العامة وثيقة قانونية، وإنما يتمتع بأهمية سياسية كبيرة كنتيجة منطقية لتعزيز الأنماط الشرعية المتغيرة في إدارة الأعمال العامة.

وهناك اختلاف حقيقي بين هذا الميثاق وميثاق المواطنين الصادر عام ١٩٩١م في المملكة المتحدة، والذي مثّل آنذاك نموذجاً للدول الأنجلوساكسونية وكمرجع داخل المملكة المتحدة للعديد من المواثيق في القطاعات الإقليمية والمحلية. ويكمن ذلك الاختلاف في أسلوب التعامل مع المواطن، إذ إن ميثاق المواطنين الإنجليز يجعل من المواطن شريكا، بينما في فرنسا وعلى الرغم من تغير مفهوم المواطن المحكوم إلى المواطن المستخدم، فإن المهمة العامة للخدمات، وإمكانية الوصول للمستندات، والمساواة، والمصلحة المشتركة... جميعها لا يزال قيماً أساسية مدعومة بقوة.

هذا ولم يُعتبر المواطن في فرنسا شريكاً إلا في نهاية التسعينيات فقط من القرن الماضي وبداية عام ٢٠٠٠م مع قانون ٣ مارس ٢٠٠٠م الذي صنف البدائل والتوجهات التي تضمنتها مذكرة (آلين جوبي Alain Juppe) في ٢٥ يوليو ١٩٩٥م.

ولهذا السبب يقول ديفيد كلارك:

إن ميثاق الخدمات العامة الذي ينظم العلاقة بين المواطن والخدمة العامة في فرنسا هو أمر يتعلق بالنظام القضائي أكثر من كونه تنظيماً ذاتي التنفيذ بالأساس. فعمل المواثيق في الفرنسية هو عمل أقل ممارسة في المفهوم الاستهلاكي للخدمات العامة من إعادة التأكيد على المبدأ الجمهوري للمواطنة المتساوية، والتي تتطلب معاملة مستخدمي الخدمات العامة على قدم المساواة، ودون تمييز أو معاملة خاصة. ولكن فلسفة عمل المواثيق هذه قد تظهر نتيجة لضغوط متزايدة إذا ما أخذنا في الاعتبار استمرار فكرة الاستبعاد كظاهرة اجتماعية سياسية. (Clark 2000: 169).

وفي الحقيقة، فإن فرنسا تقليدياً هي دولة مركزية بشكل كبير، كما أن التغيرات في قواعد التنظيم الإداري وممارساته أكثر وضوحاً في علاقات الحكومة مع إدارة الأعمال، خاصة مع ضعف التوجه التقليدي للدولة وظهور نظام «التنظيم الإقليمي»، حيث من الممكن ملاحظة التحول من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي.

إنه على الرغم من تطور عمل المواثيق إلى مدى تجاوز حدود المبادئ السياسية والإدارية الواسعة التي تضمنها ميثاق عام ١٩٩٢م، فإن مواثيق الجودة تستخدم كأدوات للإدارة الإستراتيجية في وزارات ومن خلال خدمات عامة معينة. وبدلاً من البحث عن آليات مميزة للمواثيق التي تضمن تحقيق معايير الخدمة في الإدارة العامة، فإنه قد يكون من الأفضل الإشارة إلى شبكة مستمرة من مبادرات الجودة والمواثيق التي تمخضت عن خطط التحديث الوزارية التي تكون السمة المشتركة بينها هو ذلك الافتراض التكنوقراطي الذي يقضي بأن تعزيز استقلالية إدارة الخدمة العامة سوف يقود إلى جودة أفضل في توصيل الخدمة للمستخدم (Trosa 1995).

وهكذا فإن كل الإدارات المحلية سوف تمنح نفسها «ميثاق جودة» يُنشر بواسطة المؤسسات الحكومية ومتاح للعامة، ويضع التزامات لتلك المؤسسات تجاه المستخدمين ويحدد حقوقهم في المقابل. وعلى أية حال، وعلى خلاف الدول الأنجلوساكسونية، فإن المواطن يبدأ وبصعوبة أولى خطواته نحو الشراكة مع تلك المؤسسات. والآن، توجد تجربة طليعية في مجال تقديم الخدمة العامة المتكاملة في مكان واحد، وذلك في بعض المحليات. وتبقى أمام المتطوعين في هذا الحقل مهمة تيسير وصول العامة إلى الإدارات. وبالإضافة إلى الاتصال والمعلومات الأولية، فإن هؤلاء المتطوعين يضمنون أيضاً الاهتمام بأمور المستخدمين، ومساعدتهم على إعداد ملفاتهم وتقديمها إلى المستويات الإدارية الأعلى، كما يمكن عند الحاجة تقديم الخدمات العامة وصنع قرارات بسيطة (Thibault 1999).

على المستوى الأوروبي:

على مستوى المؤسسات الأوروبية تبنى البرلمان الأوروبي في ٦ سبتمبر عام ٢٠٠١م قراراً يصدق على مجموعة من قواعد السلوك الإداري الجيد، والتي يتعين احترامها من جانب المؤسسات والكيانات المحلية وإداراتها وموظفيها وذلك في علاقاتهم مع العامة.

وفي الحقيقة، فإن فكرة تكوين مثل هذه القواعد قد اقترحها للمرة الأولى السيد/ روي بيري Roy Perry، النائب الأوروبي الذي ترأس لجنة الالتماسات خلال العام

البرلماني ١٩٩٦/١٩٩٧م. أما بالنسبة للوسيط الأوروبي، فقد بدأ تحقيقه الخاص عن إمكانية وصول العامة إلى المؤسسات والهياكل المحلية، وكتب قانوناً قدمه إلى البرلمان الأوروبي بوصفه تقريراً خاصاً بالأساس. ويقوم قرار البرلمان الأوروبي فيما يتعلق بمجموعة قواعد السلوك الإداري الجيد على أساس المقترح المقدم من الوسيط الأوروبي والمراجعات التي تمت بواسطة السيد روي بيري.

ونجد أيضاً في مجموعة القواعد هذه سلسلة من المبادئ مثل: الوصول إلى الوثائق الإدارية (المادة ٢٣)، تبرير القرارات (المادة ٨) وتطبيقها في إطار زمني معقول (المادة ١٧)، تقديم النصح فيما يتعلق بعملية إقامة الدعاوي (المادة ١٩) والحق في الاستعانة بوسيط (المادة ٢٦). كما نجد على وجه الخصوص أن هذه المقترحات تُقدم إلى موظفي الخدمة المدنية بهدف تحسين علاقاتهم بالمواطنين الأوروبيين مثل: الحيادية والاستقلال (المادة ٨)، الموضوعية (المادة ٩)، العمل بأسلوب عادل ومعقول (المادة ١١)، التهذيب والانضباط (المادة ١٢). وتلك هي السلوكيات والتوجهات المطلوبة من الموظفين العموميين، والتي تشير إلى أن الخدمات العامة يتم تحليلها وإدراكها من وجهة نظر المستفيدين وليس من وجهة نظر الموظف العام الذي يقدمها.

ومن المفيد التأكيد على أن قرار البرلمان الأوربي الصادر في ٦ سبتمبر ٢٠٠١م بالتصديق على مجموعة قواعد السلوك، يدعو اللجنة الأوروبية إلى تقديم قرار مقترح يتضمن تلك المجموعة من القواعد (استناداً إلى المادة ٣٠٨ من الاتفاقية التي تضع الأساس للجنة الأوروبية).

ولذلك الأمر أهمية كبيرة لأن وضع تلك المجموعة من القواعد في لائحة قانونية يظهر للمواطنين ولموظفي الخدمة المدنية معاً الطبيعة الإلزامية للمبادئ والقواعد المتضمنة بها.

خاتمة جزئية: تأثير المواثيق

إنه من المهم ملاحظة أن الوضع سواء بالنسبة لميثاق مستخدمي الخدمات العامة، أو مجموعة قواعد السلوك الإداري الجيد، يختلف عن نظيره في المملكة المتحدة حيث يتمتع ميثاق الشعب بالشهرة والمنافسة في آن واحد. فالمواطنون في بلجيكا، وفرنسا وعلى المستوى الأوروبي لا يعرفون سوى القليل جدا عنهما، بل إنهم لا يدركون وجودهما بالأساس.

وإذا كانت تلك المواثيق لا يدركها العامة، فإنه تجب ملاحظة الدور الجديد: لإمكانية الوصول، والشفافية، والتقارب والمسئولية إذ إن إدراك موظفي الخدمة المدنية لهذا الدور قد تزايدت أهميته بصورة كبيرة من جانب موظفي الخدمة العامة.

وتقوم القوى السياسية بدور الوسيط وذلك إلى جانب تبني تشريع يقضي بالعلانية الإدارية. وقد تم رصد جهود مؤسسية في هذا الاتجاه منها على سبيل المثال: مفوضين للتبسيط الإداري (على المستوى الفيدرالي وعلى مستوى مقاطعة والون) وأيضاً من خلال تطبيق حق المواطن في التقدم بشكاوى بشأن عمل الإدارة في مقاطعة الفلامنكيين. وكذلك شجعت القوى السياسية توقيع عقود إدارة للمشروعات العامة، والتي تؤكد على إدارة الجودة أو تتبنى منهجاً مناسباً يقوم على احتياجات العميل بالأساس. وقد قامت الحكومة الفيدرالية بإجراء استبيان شعبي حول عمل الإدارة وذلك قبل تطبيق قواعد جديدة للإدارة مثل: جودة الخدمة، وكفاءة الإدارة أو رضا العملاء، على النحو الذي سبقت الإشارة إليه في الخطة البلجيكية للوظيفة العامة.

وعلى أية حال، وبغض النظر عن تلك الجهود، فإنه ليس من السهل معرفة توقعات المواطنين أو جعل الإدارة أكثر استجابة لتلك التوقعات، خاصة مع الأخذ في الاعتبار أن مطالب المواطنين تتعارض في بعض الأحيان، كما لا توجد صورة نموذجية للمواطن أو صورة نموذجية للإدارة من الأصل. ورغم ذلك، فإن هناك مؤسسة تستطيع بفضل قربها من المواطن أن تسهم في إدراك احتياجات المواطنين ومحاولة تلبيتها.

التأسيس لمحقق الشكاوى أو الوسيط:

إذا كان حقاً أن إيجاد ما يسمى بمحقق الشكاوى أو الوسيط هو عادة قديمة تعود لأكثر من قرنين من الزمان.. فإنها تبقى مستمرة وتشكل واحدة من الجوانب الإنسانية للثقافة الإدارية الجديدة.

نظرة تاريخية عامة ومختصرة:

إن محقق الشكاوى هو مصطلح يشير إلى «الشخص الذي يتحدث نيابة عن الآخرين»، وظهر هذا المصطلح في السويد عام ١٨٠٩م. وتعد هذه المؤسسة السويدية النموذج الأقدم على مستوى العالم، وتعمل كنموذج للدول الإسكندنافية والأنجلوساكسونية (١٩١٨م في فنلندا، ١٩٥٤م في الدنمارك، ١٩٦٢م في النرويج ونيوزيلندا، ١٩٦٧م في المملكة المتحدة).

وقد توسعت تلك الظاهرة على مستوى العالم، بعد الحرب العالمية الثانية تحت مسميات مختلفة مثل: محقق الشكاوى، المدافع عن الناس في إسبانيا، المفوض البرلماني المتخصص، نصير المواطنين في إقليم كويبك في كندا، الوسيط في فرنسا.

ويعد كون هذه المؤسسة مكرسة للدفاع عن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات العامة ملمحاً مشتركاً في كل التطبيقات. ويبقى الغرض المشترك بينها جميعا هو الكفاح ضد «الإدارة الخاطئة» والخلل الوظيفي للإدارة. وفي مواجهة إدارة تعتبر قوية أكثر مما ينبغي، كانت هناك رغبة في إعطاء المواطنين الفرصة في الاحتكام وبما يجعل من أصواتهم أصواتاً مسموعة.

وقد شكلت كل دولة مؤسساتها بما يتوافق مع تنظيمها الإداري والقضائي وتقاليدها الدستورية. فمؤسسة الوسيط أو محقق الشكاوى لا تزال حديثة في بلجيكا، وكما ذُكر في مقدمة هذه المقالة، فإن بلجيكا تعاصر عملية تطور ثنائية من الدولة فقط، إلى الدولة الفيدرالية التي تتجه إلى الديمقراطية والشفافية الإدارية (كبقية دعائم الثقافة الإدارية الجديدة).

وكما هو الحال في الدول الأخرى، كان هناك نوع من عدم التوازن بين الإدارة ذات السلطة المطلقة والسكان، مما قاد إلى افتراض مفاده أن الوسيط أو محقق الشكاوى، الذي يعد بدوره أداة للديمقراطية الإدارية، يجب أن ينشأ بغرض إعطاء المواطنين وسيلة لتحقيق التوازن بين تجاوزات الإدارة من جهة وخلق نوع من التكافؤ بينها وبين المواطنين من جهة أخرى.

إن التحول من الدولة الموحدة إلى الدولة الفيدرالية قد زاد من عدد الإدارات، وجعلها أكثر تعقيداً في نظر المواطن، فعادة لا يعرف المواطن إلى أين يذهب أمام ذلك الكم من القواعد. وعلى وجه الخصوص، فإن المواطن – بوصفه مُداراً – لا يدرك السبب الذي يوجب عليه أن يثبت تصرفات معينة أو إجراءات شكلية ما سبق وأن أثبتها لإدارة أخرى.

ولقد شعر المواطن بأنه ضحية لماكينة إدارية مجزئة، ضائعاً في خضم الخطوات الإجرائية الثقيلة، أو تائهاً بين إدارات لا إنسانية ابتعدت كثيراً عن توقعاته.

ومن ثم، فإن النظرية كانت تقضي بأن يوجد محقق الشكاوى أو الوسيط أسلوب حوار بين الإدارة والمستفيدين، يتم فيه إيضاح الموقف الشخصي للمواطن، ويضفى الطابع الإنساني على العلاقة بين الجانبين.

وبذلك استخدم كل من: المجتمع الفلامنكي، ومقاطعة والون والدولة الفيدرالية محقق شكاوى أو وسيط في أعوام ١٩٩١م، ١٩٩٤م و ١٩٩٥م على التوالي. [١٤]

ويعد محقق الشكاوى الفلامنكي مؤهلاً في حالات الصراع بين الأفراد والإدارة في المجتمع الفلامنكي. وبموجب المادة الأولى من القانون الخاص الصادر في ٨ أغسطس عام ١٩٨٠م، فإن محقق الشكاوى الفلامنكي مؤهل أيضا للشئون الفلامنكية الإقليمية.

ومن جهة أخرى فإن وسيط مقاطعة والون يتدخل في حالات الصراع بين الأفراد وإدارة المقاطعة، وهكذا وعلى النقيض من الوسيط الفلامنكي، فإن وسيط مقاطعة والون مؤهل فقط للعمل في المقاطعة وحدها وليس في المجتمع الفرنسي ككل لأنه لم يكن هناك «اندماج»، حسب المصطلح في السياق السياسي – القانوني، بين المجتمع الفرنسي ومقاطعة والون.

إن جماعة الوسطاء الفيدراليين المشكلة من الوسيط الفيدرالي للمجتمع الفرنسي والوسيط الفيدرالي لمتحدثي اللغة الهولندية مؤهلة فقط فيما يتعلق بالأمور التي تنشأ بين المواطنين والإدارات الفيدرالية.

ولا يوجد تسلسل إداري بين هؤلاء الوسطاء، حيث يمارسون اختصاصاتهم بشكل مستقل عن بعضهم البعض. فهم يعملون على قدم المساواة، ووفقاً للتعريف فإنهم يتعاملون مع إدارات مختلفة.

وقد أسست فرنسا في السبعينيات من القرن الماضي وظيفة «وسيط الجمهورية» في حركة تشريعية موجهة نحو إعطاء المواطن مساحة وأهمية أكبر في مواجهة الإدارة القوية. وهكذا، أنشأ قانون ٣ يناير ١٩٧٣م «وسيط الجمهورية» والذي تم توسيعه خلال أعوام ١٩٧٦م، ١٩٨٢م، ١٩٨٩م و ٢٠٠٠م بغرض زيادة اختصاصات الوسيط.

أما على المستوى الأوروبي فقد نشأت وظيفة الوسيط الأوروبي وفقاً للمادة ١٣٨ E من اتفاقية الوحدة الأوروبية، ونظمه في ٤ مايو ١٩٩٤م قرار للبرلمان الأوروبي.

ويعد استخدام محقق الشكاوى واحدة من دعائم الثقافة الإدارية الجديدة التي تلبي الأدوار التالية:

أ- إنها سلطة عامة تستنبط من توقعات المواطنين. ويتحرك العديد من محققي الشكاوى بناء على طلب مباشر من المستفيدين الذين يقدمون لهم شكاوى فردية،

وهذه هي حالة مؤسسات محققي الشكاوى في بلجيكا (الجماعة الفيدرالية للوسطاء، الوسيط الفلامنكي، وسيط إقليم والون) والوسيط الأوروبي وقد يتلقى الأخير إحالات من أحد أعضاء البرلمان الأوروبي. ولذلك فهم يتعاملون مع كل حالة على حدة. وهكذا فإن محقق الشكاوى يهتم بالأعمال اليومية للمستفيدين، وبذلك يمتلك فهماً جيداً لمشكلاتهم. لقد أصبح محققو الشكاوى متحدثين باسم المواطنين في مواجهة إداراتهم ويسهمون في تلبية توقعاتهم، خاصة في إضفاء طابع إنساني على الحوار بين الإدارة والمستفيدين، وفي تقليل تعامل الإدارة معهم بصورة لا إنسانية. وأخيراً فإن مؤسسة محقق الشكاوى هي الوحيدة التي تستطيع إجراء «اقتراع دائم» يتعلق باحتياجات وتطلعات المستفيد، وذلك من خلال تلقي الشكاوى التي تنشأ مباشرة عند تلقي الخدمة وتأتي من المستفيد ذاته. ويتلقى وسيط الجمهورية في فرنسا إحالات غير مباشرة من المواطن، فالأخير يقدم الشكوى إلى عضو برلماني أو عضو مجلس شيوخ الذي ينقلها بدوره إلى محقق الشكاوى.

ب - إن محقق الشكاوى هو ملاذ يفيد شفافية السلطة الإدارية. يتمتع محقق الشكاوى في ممارسة واجباته بقوة تحقيق واسعة تسمح له بكشف حالات «الإدارة الخاطئة» التي يمكن ألا تتم ملاحظتها أو تبقى مجهولة. وقد تتمثل تلك الحالات في: البطء، التنسيق السيئ للخدمات، السلبية، التكتم، أو الخطأ الإداري. ويستطيع محقق الشكاوى أن يضع ملاحظاته على الفور، وكذلك الحصول على كل الوثائق والمعلومات التي يرى أنها ضرورية وأن يستمع إلى كل الأفراد المعنيين بالأمر. وإذا واجه محقق الشكاوى صعوبات تتعلق بالسرية المهنية فإن العاملين في السلطات الإدارية يكونون في حل من ضوابط تلك السرية في إطار التحقيق الذي يجريه محقق الشكاوى. هذا ويتمتع أيضاً بقوى إنذار قضائي إضافة إلى قوى التحقيق التي يتمتع بها. ويمكن أن يفرض محقق الشكاوى مواعيد إلزامية نهائية على السلطات الإدارية التي يتوجه إليها بأسئلته. وهكذا فإنه يسهم في إظهار جانب الإدارة الأقل وضوحاً (فهو يستطيع أن يلقي الضوء على الجوانب المظلمة لها على الرغم من أولئك الذين يسدلون عليها الستار) (Milvain 1970). وفي مجال السعي لجعل العمل الإداري أكثر شفافية فإن محقق الشكاوى لا يقوم بالحكم على الإدارة أو انتقادها بالأساس وإنما يلفت الانتباه إدارياً إلى الآثار الضارة للأحكام المسبقة لبعض القرارات المتخذة. ومن جهة أخرى فإنه يلفت انتباه صانعي القرار

السياســـي إلى عواقب تبني هذا التشريع. ويظهر الوسيط الأوروبي مثله في ذلك مثل جماعة الوســطاء الفيدراليين أو أولئك الوسطاء في إقليمي والون وفلامنك والوسيط في المجتمع الفرنسي جوانب النقص في المعلومة التي تصلهم من الإدارة التي تقع تحت تصرفهم ويلعبون في نفس الوقت دور مقدمي المعلومات أمام مقدم الشكوى. ويؤكد الوسطاء في تقاريرهم السنوية على أن عدم الشفافية في الإدارة والتذكيــر بأهمية التبرير الرســمي للتصرفات الإدارية بطريقة تجعل من الرفض نفسه إذا كان مبرراً من قبل الإدارة أمراً يمكن فهمه وقبوله بصورة أفضل بواسطة المشتكي. يأتي هذا في الوقت الذي تتم فيه مناقشة المعلومة والتقرير السنوي، إذ نجد من خلال هذه التقارير الســنوية العامة أن الوسطاء يخطرون صانعي القرار السياسي والإدارة بالتغيرات التي تتناسب في هياكلها أو في سلوكها الإداري حتى تدعم رؤية أفضل بين المواطن من جهة والإدارة بل والدولة من جهة أخرى.

ت- إن الســلطة العامة هي التي تحارب ســوء الإدارة وتتدخل بشــكل موضوعي. إذ يتمثل دور محقق الشكاوى كسلطة عامة في الدفاع عن المواطن ضد سوء توظيف الســلطة الإدارية، وتتمثل مهمته الأساســية في تغطية مجــال التوظيف الخاطئ لــلإدارة الســيئة. وكثيراً ما تطرأ فكــرة (.. إنك لن تقوى علــى محاربة المدينة بأســرها) على ذهن المواطن الذي لا يدري كيف يمكــن أن يخاطب الإدارة ليثبت أنــه كان ضحية لخطــأ ما، أو صمت طويــل أو بالأحرى ضحيــة تباطؤ متعمد. ويقوم محقق الشكاوى تجاه كل شكوى تُقدم إليه بالتحقيق في تصرفات الإدارة أو تقصــي جوانب القصور فيها. وفي المقابل فإنه يتعامل مع تلك النزاعات المرتبطة بالتصرفات التي لا تتمشــى مع مهمة الخدمة العامة التي يجب أن تتبعها الإدارة. كما أن محقق الشكاوى يقوم بمحاولات للتوفيق بين وجهات نظر الإدارة من جانب والمستفيدين من جانب آخر ويقيم مجموعة من العلاقات المبنية على الفهم المتبادل بين الجانبين ويؤكد في الوقت نفســه على توازن أفضل بينهم. وفي أثناء تحقيق مثــل هذا التوازن في العلاقات بــين الإدارة والمواطنين، وفي الوقت الذي يتم فيه العمل على تحسين قدرة السلطة الإدارية على التوظيف، فإن محقق الشكاوى يقوم أيضا بتصحيح أوضاع حالات وقع عليها ظلم حتى ولو كان هذا الظلم قد وقع باسم القانون. فهو يعالج المواقف غير العادلة من منطلق المســاواة بين المواطنين. وفي الحقيقة فإنه قد يحدث أحيانا أن يقود القرار الإداري الذي يتبع القانون أو اللوائح إلى نتائج غير عادلة وغير متســاوية بين الأفراد. وإنه لمن الصعب على الفرد أن

يظهر للإدارة كم كانت آثار قراراتها ضارة على موقفه الشخصي. ونرى هنا صورة لإدارة لا تعترف بشيء سوى الملفات وتغفل الجانب الإنساني. ولكن عندما يتدخل محقق الشكاوى فإنه يضفي الجانب الإنساني على القاعدة القانونية بمطالبة الإدارة أن تتبنى موقفاً إنسانياً من المواطن. ولقد أظهر كل من الوسيط الأوروبي، والوسيط في المجتمع الفرنسي، والوسيط في المجتمع الفلامنكي، والوسيط في إقليم والون وأخيرا الوسطاء الفيدراليين في بلجيكا أظهروا جميعاً في تقاريرهم السنوية تأثير تلك الصرامة المفرطة في تطبيق الإدارة للقانون بصورة متساوية. فالكل قد تصرف على قدم المساواة ولكن ذلك لم يكن سوى استثناء من القاعدة جاء غاية في الحصافة.

ث - محقق الشكاوى بوصفه سلطة عامة مستقلة. تكمن فعالية محقق الشكاوى ومصداقيته في استقلاليته في مواجهة الإدارة التي يتحكم فيها واستقلاليته أيضاً في مواجهة السلطة التي عينته بالأساس وهي البرلمان. فاستقلاليته هذه قد تم تضمينها في ذلك النص القانوني الذي يحدد منصبه، وهذه الاستقلالية قد تعززت بصورة متواترة من خلال قواعد الحصانة وعدم التوافق المنصوص عليها في نفس النص الأساسي. وبذلك لا يكون محقق الشكاوى تحت تصرف أو تحكم أو رعاية هرمية تذكر. وحتى عام ١٩٩٨م كان الوسيط للمجتمع الفلامنكي يتم تعيينه من قبل الحكومة الفلامنكية ذاتها. وعلى أية حال، فقد نص قرار السابع من يوليو ١٩٩٨م على مراجعة شاملة لوضعه، ومنذ ذلك التاريخ يتم تعيينه من قبل البرلمان الفلامنكي لفترة تصل إلى ست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط. يأتي هذا في الوقت الذي تم فيه تحديد الوسيط في إقليم والون بواسطة البرلمان لست سنوات أيضاً قابلة للتجديد مرة واحدة، وبالنسبة للوسطاء الفيدراليين فقد تم تحديدهم أيضاً بواسطة البرلمان الفيدرالي لمدة ست سنوات قابلة للتجديد بصورة غير محددة، أما الوسيط في المجتمع الفرنسي فيتم تعيينه من قبل رئيس الحكومة نفسه، من خلال مرسوم يتبناه مجلس الوزراء (المرسوم في فرنسا يعد تصرفاً للفرع التنفيذي للحكومة، بينما يُعد في بلجيكا تصرفاً تشريعياً للسلطات المحلية) ويتم تعيين الوسيط في المجتمع الفرنسي لمدة ست سنوات قابلة للتجديد. ويحدد الوسيط الأوروبي بعد كل انتخابات برلمانية أوروبية لمدة تتفق مع الفترة التشريعية وهي قابلة للتجديد. إن تلك الحالات لمحقق الشكاوى (شروط التعيين، وأساليب عدم التوافق والحصانة) تكاد تكون جميعها متشابهة في مثل هذه المواقف.

ج - محقق الشكاوى باعتباره وسيلة مجانية لحل النزاعات. هناك العديد من أنواع المساعدات الإدارية الداخلية التي يلجأ إليها ذلك الجانب الذي تعرض لظلم السلطة الإدارية بما يجعلها تعيد النظر في قرارها، فضلاً عن العديد من المساعدات التي تسبق التعرض للظلم الإداري من الأساس. وعلى الرغم من هذا، فإن الوسيط يعد مساعداً أصيلاً يتمتع بسمات خاصة، فهو ليس قاضياً أو حكماً وإنما يتبنى موقفاً تجاه المشكلات التي يضعها المستخدمون غير الراضين بين يديه، ولكنه في الوقت نفسه لا يقدم على اتخاذ قرار حتى وإن ظهر منه إصرار على هذا الأمر. ويمكن أن توجد مثل هذه الأصالة في تدخلات محقق الشكاوى ليس فقط تجاه القرارات المشروعة التي تتخذها الإدارة، ولكن أيضاً تأتي تدخلاته بصورة جيدة ومتساوية وبمعقولية تجاه مثل هذه القرارات. ويقدم محقق الشكاوى فرصة للفرد لكي يدافع عن قضيته بنفسه ودون وساطة من أحد أو رسمية مفرطة وذلك حتى المستويات الأعلى إدارياً. فمراجعة الشكوى بواسطة محقق الشكاوى تخضع على وجه الخصوص للبند الذي يشترط استكمال الخطوات التمهيدية قبل إقناع الإدارة المعنية أو الجهة الخاصة بالمساعدات الداخلية الإدارية بهذه الشكوى.

ح - محقق الشكاوى بوصفه سلطة عامة تقترح تقديم الإصلاحات. محقق الشكاوى بوصفه وكيلاً للتغيير. لا يكتفي محقق الشكاوى بلفت انتباه الإدارة أو صانعي القرار السياسي إلى نتائج تصرفاتهم أو قراراتهم أو لوائحهم، وإنما يتصرف بناء على الشكاوى الفردية المقدمة له بطريقة تجمع بين التوصيات والمقترحات وتتلخص في:

- صياغة التوصيات للسلطة الإدارية لتحقيق المساواة في موقف الشاكي.
- عرض المقترحات التي تهدف إلى تحسين عملية التوظيف الخاصة بالسلطة الإدارية.
- اقتراح مراجعات للقوانين، والمراسيم واللوائح.

ويكون الغرض النهائي من هذه التوصيات هو تقديم إجابات شافية جديدة لحالة بعينها، فمقترحاته تتوجه إلى ما هو أبعد من تلك الحالة لتصل إلى تحقيق المصلحة العامة. وبهذا المعنى يعمل محقق الشكاوى كوكيل للتغيير. وعلاوة على ذلك فإن كلاً من الوسيط الأوروبي، ووسيط المجتمع الفرنسي، والوسطاء الفيدراليين، ووسيط مجتمع والون وأخير الوسيط الفلامنكي، جميعم يقترح مراجعات قانونية لبرلماناتهم المعتبرة.

خاتمة عامة:

انطلقنا في إطار هذه الدراسة من تحليل حالة فرد تدبر أموره السلطة الإدارية ومنها إلى حالة مستفيد من الخدمة العامة ثم إلى مستهلك لها ومنها إلى مواطن وصولاً إلى تحليل حالته كفرد ذي كيان مستقل. كما انطلقنا أيضاً من مجرد تناول استمارة قانونية لضرورة الشرح ثم إلى التبرير الفعلي لمحتوى قرارات الإدارة ومنها إلى نشرها وإتاحتها للعامة. وانطلقنا أيضاً في التحليل من مجرد إدارة موالية إلى إدارة فعّالة ذات جودة مقبولة. ومن إدارة لا تكترث للجانب الإنساني فيمن تتعامل معهم إلى إدارة تتسم بالطابع الإنساني تربطها بالمواطن صلة وثيقة.

إنها مساحة كبيرة تلك التي قمنا بتغطيتها في تحليلنا، فهي نتيجة التحول في الوظيفة الإدارية والتحول الفعلي للقانون الإداري للوظيفة العامة.

ويعد هذا عرضاً جيداً لسياق الثقافة الإدارية الجديدة. ولكن هل كل ذلك يجعل المواطن الذي يعتبر مستهلكاً للخدمات العامة شريكاً حقيقياً للإدارة أو للمشروع العام بنفس الصورة التي يكون فيها المواطن شريكاً في القطاع الخاص؟

إنه من المهم أن نتذكر أن لدى المستهلك للسلع الخاصة فرصة الاختيار بين هذه السلع ومتطلباتها واستخداماتها. فإذا كانت جودة هذه السلعة أو الخدمة لا تناسبه، فيمكنه أن ينتقل عن طريق المنافسة ليختار بحرية المنتج الذي يرغب فيه أو أن يصبح عميلاً لجهة أخرى. في حين أن المستهلك للخدمات العامة لا يكون لديه مثل هذا الخيار، فلديه طريق واحد يوصله للخدمة العامة.

بالإضافة إلى ذلك ففي القطاع العام تنفرد السلطات بصياغة القواعد كما نجد أن العلاقات بين المستفيدين وبين المشروع العام هي علاقة منظمة. ولنفكر قليلاً في عقود الالتزام مثل عقود مشتريات الاستبدال أو الإمداد بالمياه، فالشروط الأساسية لمثل هذه العقود تحددها السلطة العامة ذات الاختصاص بشكل فردي، ولا يسع المواطن إلا الامتثال لهذه الشروط. ولا تحافظ الإدارة العامة على علاقات شراكة متساوية الطابع مع المستفيد، لسبب بسيط وهو أن الإدارة لكي تقوى على القيام بمهمة تحقيق المصلحة العامة فهي مجبرة على استخدام الامتيازات التي تخولها لها السلطة العامة. وبالإضافة إلى ذلك فإن على الإدارة الاستمرار في الالتزام بقوانين الخدمة العامة وهي: قانون التغير وقابلية التحول، وقانون الاعتياد أوالاستمرارية وقانون المساواة بين المستفيدين[١٥]. وعلى أية حال، فاليوم لا يمنع قانون المساواة بين

المستفيدين من ظهور اختلافات في التعامل عند تقديم الخدمة العامة طبقاً لتنوع مواقف المستفيدين أنفسهم.

إن الإدارة اليوم، حسبما ذكر واينر "لم تعد تعمل في فراغ، وإنما التطور الاجتماعي والثقافي في كل مكان هو الذي أدى بها إلى أن تنظر إلى المستفيدين كمشاركين، أكثر من مجرد كونهم مستفيدين سلبيين من وراء تصرفاتها الإدارية" (Weiner 1991: 18). فلم يعد المواطنون - المستفيدون خاضعون لهوى الإدارة، فهم قادرون على مطالبتها بأن تكون مسئولة عن تصرفاتها، وأن تناقش قضاياهم وأن تدخل معهم في حوار مباشر.

وانطلاقاً من هذا التصور الجديد للوظيفة العامة فإنه لا يمكن النظر للإدارة بعد الآن باعتبارها جهازاً غامضاً. فبينما يخدم الموظفون المدنيون أو الوكلاء العموميون الدولة بولاء واستقلالية وتنافسية في الوقت نفسه، فقد أصبح لديهم قيم ومهام جديدة تصب جميعها في مصلحة المواطن. ويظل القانون الإداري هو الحاكم، ولكنه أصبح أكثر اهتماماً بالجانب الشخصي في مواجهة المواطن. هذه هي أخلاقيات الخدمات العامة، وهذه الثقافة الإدارية الجديدة في كل من بلجيكا وفرنسا وفي المؤسسات الأوروبية هي الضمان الأساسي للديمقراطية.

ملاحظات:

١- تعتمد الديمقراطية الإدارية على "الأمر الإداري" الذي يعد ضمانة قضائية للمواطن، كما تعتمد على الحماية القضائية للأمور الشخصية.

٢- مرسوم قانوني يهدف إلى تعديل الوضع القانوني، وبالتالي فإن كل فعل أو عملية مادية خالصة أو مقياس داخلي أو فعل تحضيري لا يعد خاضعاً لهذا القانون. وإن أي فعل يتسبب في إحداث ضرر بشكل غير مقصود لا يعد أحادي الجانب حتى وإن كانت له آثار قانونية لأنه لا يهدف من الأساس إلى تعديل الوضع القانوني. ومن جهة أخرى فإن ترقية الموظف المدني فعل قانوني. إن الفعل الأحادي الجانب هو فعل مضاد للفعل القانوني المزدوج، وعلى هذا فإن القانون لا ينطبق على العقود، ولكن الأفعال التي تعتبر قابلة للفصل والتي تسبق العقد. في حالة العقد الحكومي على سبيل المثال فهي أفعال قانونية مزدوجة. إن القرار الإلزامي يجب أن يكون له تأثير قانوني فوري، والقرارات التي لم تحدد بعد أو القرارات التحضيرية مثل التحذير أو الإشعارات الرسمية ليست ذات قوة إلزامية، وبناء على هذا فهي تخرج عن نطاق قدرة القانون على التطبيق. إن الفعل القانوني أحادي الجانب الذي يؤثر على الفرد يشير إلى تفرقة شهيرة في القانون الإداري تقابل بين القرارات المحددة وإجراءات الشأن العام في ذات الوقت. إن إجراءات أو قرارات الشأن العام التي لا تتضمن قواعد قانونية تخرج عن نطاق قدرة القانون على التطبيق لأنها صيغت بأسلوب يختلف عن القرارات التي تطبق مباشرة على الأفراد، ووفقاً لإجراءات تعطي بدورها ضمانات أكثر على مستوى التبريرات الرسمية والمادية. ويشار إلى الفعل الإداري المعلن من قبل السلطة الإدارية ضمن الفقرة الرابعة عشرة من القوانين المشتركة المرتبطة بمجلس الدولة. ووفقاً للاجتهادات القانونية لمجلس الدولة فإن السلطة الإدارية تتضمن: القوة التنفيذية (الفيدرالية، المجتمعية، الإقليمية)، المحافظات والمدن والضواحي، الكيانات الإدارية البينية داخل الدولة وبين الأقاليم، الأفراد المسؤولون عن مهمة تقديم الخدمة العامة، والذين تم تفويضهم بأداء حقوق السلطة العامة، وفي كل حالة تعد السلطة الإدارية هي كل ما ليس جزءاً من القوة التشريعية أو القضائية.

٣- لخلفية أعمق يمكن الرجوع إلى الموقع الإلكتروني www.snes.edu/memos.

٤- المثال الأقرب في هذه الحالة يأتي من خلال اعتراف المؤسسات الأوروبية الالتزام بالتبرير ووضعها إياه محل التنفيذ مثل ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي الذي أعلن في مدينة نيس في فرنسا في ديسمبر عام ٢٠٠٠م والذي سيشار إليه لاحقاً.

٥- المادة التاسعة عشرة: "لكل شخص الحق في حرية التعبير، وهو الحق في البحث عن وتلقي ونشر المعلومات والأفكار من خلال أي وسيلة للتعبير بلا حدود لذلك" الأمم المتحدة. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨م.

٦- وعقب ذلك الإعلان أوصى المؤتمر بأن على اللجنة أن تقدم للمجلس في ١٩٩٣م كحد أقصى تقريراً عن المقاييس يهدف إلى زيادة قدرة العامة على الوصول إلى المعلومات التي في حوزة المؤسسات.

٧- "ويعني ذلك تلك التي تم إنشاؤها أو تلقيها من قبل المؤسسات في كل المجالات التي يعمل فيها الاتحاد الأوروبي" لوائح الاتحاد الأوروبي، المادة الثانية، الجزء الثالث رقم ٢٠٠١/١٠٤٩ م، والتي تم تبنيها في ٣٠ مايو ٢٠٠١م .

٨- يسمح هذه اللائحة للعديد من الاستثناءات المطلقة بغرض المصلحة العامة، حماية الخصوصية والاندماج الفردي، بالإضافة إلى الاستثناءات المرتبطة بذلك، والتي تتطلب توازناً في المصالح. وتسمح هذه اللائحة أيضا بنظام خاص للتعامل مع الوثائق الحساسة والأمن العام وأمور الدفاع والعسكرية والعلاقات الدولية والسياسات المالية والنقدية والاقتصادية للمجتمع الأوروبي ككل أو لإحدى الدول الأعضاء. (المادة الرابعة، الجزء الأول من اللائحة).

٩- وهكذا فقد تم تبني المرسوم الفلامنكي في ٢٣ أكتوبر ١٩٩١م والمتعلق ب "علانية الوثائق الإدارية في الخدمات وإنشاء الشق التنفيذي الفلامنكي للحكومة"، ومرسوم ١٨ مايو ١٩٩٩م والمتعلق بالعلانية الإدارية. وفي الحقيقة فإن المشرّع الفلامنكي الذي استكمل في غضون سنتين تشريع المادة ٣٢ من الدستور من خلال إعلان مرسوم في ٢٣ أكتوبر ١٩٩١م ألغى القانون الأول واستبدله بمرسوم ١٨ مايو ١٩٩٩م، والقانون الفيدرالي ١١ أبريل ١٩٩٤م والمتعلق بالعلانية الإدارية، ومرسوم المجتمع الفرنسي ٢٢ ديسمبر ١٩٩٤م، ومرسوم المجلس الإقليمي لمقاطعة والون ٣٠ مارس ١٩٩٥م، ومرسوم المجتمع الألماني اللغة ١٦ أكتوبر ١٩٩٥م، قرار منطقة بروكسل - العاصمة ٣٠ مارس ١٩٩٥م، ومرسوم لجنة المجتمع الفرنسي لمنطقة بروكسل - العاصمة ١١ يوليو ١٩٩٦م، وقانون ١٢ نوفمبر ١٩٩٧م المتعلق بالعلانية الإدارية في المحافظات والمدن.

١٠- قد ترفض السلطة الإدارية طلباً بالوصول إلى المعلومات إذا تعلق الطلب بوثيقة إدارية قد يؤدي كشفها إلى فهم خاطئ لتلك الوثيقة، ونتيجة إلى كون الوثيقة غير منتهية أو غير مكتملة أو بالأحرى لأنها تتعلق برأي متصل بشكل حر أو سري بالحكومة، أو لكونها غير واضحة من جهة أو أنها قد صيغت على نحو غامض.

١١- لقد تم تقديم المستويات الأخرى للسلطة مع استثناء المجتمع الألماني اللغة بغرض إنشاء عملية ادعاء تختص بعدد من اللجان (على سبيل المثال: إقليم والون)، وفيما يتعلق بحالات أخرى مثل الفلاندرز فإن الموظفين الحكوميين في وزارة المجتمع الفلامنكي قد عينوا من قبل الحكومة ذاتها بناء على طبيعة الادعاء.

١٢- ووفقاً للشفافية الإدارية فقد تم تبني القوانين التالية: قانون ١٩٧٣م الذي يؤسس وسيط الجمهورية، قانون ١٩٧٦م الذي يوضح بما لا يدع مجالا للشك حماية البيئة، وقانون ٦ يناير ١٩٧٨م المتعلق بتشغيل البيانات والملفات والحريات بوجه عام.

١٣- الوضع الخاص للوثائق البيئية والتشريعات المتعلقة بالوصول الإلكتروني للوثائق الإدارية لن يتم تحليله هنا.

١٤- وفي الفلاندرز فقد تم استحداث وظيفة محقق الشكاوى بمرسوم للمجلس الفلامنكي في ٢٣ أكتوبر ١٩٩١م، وتنظيم مكتبه بأمر من الحكومة الفلامنكية في ٩ ديسمبر ١٩٩٢م، وقد تم إلغاء هذه القوانين وحالياً ينشئ مرسوم ٧ يوليو للمجلس الفلامنكي لعام ١٩٩٨م خدمة الوسيط الفلامنكي. وفي مقاطعة والون تم إنشاء مؤسسة "وسيط المقاطعة" بمرسوم مجلس مقاطعة والون بتاريخ ٢٢ ديسمبر ١٩٩٤م. إن الجماعة الفيدرالية للوسطاء تم إنشاؤها بموجب القانون الفيدرالي ٢٢ مارس ١٩٩٥م.

١٥- إن قانون التغير أو القابلية للتحول يعطي السلطة للقوى العامة في مراجعة قواعد التنظيم والعمل للخدمات العامة وذلك في أي وقت، مثلما هو الحال بالنسبة للشروط التي تقدم الخدمة على أساسها للعامة، بغرض التبني السريع للخدمات العامة وتطويرها وسرعة الاستجابة لإشباع للحاجات. إن قانون التنظيم والاستمرارية يطالب الخدمات العامة أن تقدم - والتي وفقاً للتعريف تعد مصلحة عامة بدونها سيعاني العامة من صعوبات - على أساس يومي.

المراجع:

Belgian Monitor. 1993 (January 22). 1150.

Belgium. Parliament. Chambre (House of Representatives). Parliamentary document. Session 1992 -1993. 1112 / 1: 12

Belgium Senate. 1998. Parliamentary Document. Extraordinary Session. No. 153/.

Bouvier, Philippe. 2002. Elements de droit athninistratff (Elements of Administrative Law). Brussels: Dc Boeck University

Bribosia, Henri. 1992. "La niotivationJbrinelle des actes adrninistratifs, lot dii 29juillet 199]:Actes de lajourn& d'Ctudes du mai 1992 (The Formal Justification of the administrative acts, Law of July 29, 1991: Acts of the day of study of May 8, 1992). Declaration Related to the Right to Access to Information. Brugge: La Charte,

Chidiac, Marie-José. 1999- 2000. "Les médiateurs, l'action administrative et l'éthique des services publics" (Mediators, Administrative Action and the Ethic of Public Services), Syllabus. Namur: Facultés Universitaires Notre-Dame de Ia Paix.

(http//www.droit.fundp.ac.be/cours/syllabus%2oChidiac.pdf)

Clark, David. 2000. "Citizens, Charters and Public Service in France and Britain." Government and Opposition, An international Journal of Comparative Politics. 35(2):153 -169.

European Union. Council. 1980, Recommendation. (March 11) No. 80, 2.
_____ Council. 1981. Recommendation (November 25). Quoted in Alain Stenmans. 1999. "The Transformation of the Administrative Function in Belgium." Public Administration and Society. Brussels: CRISP Edition.

_____ 1992. Declaration Related to the Right to Access to information. Journal official No. •C 191 (July 29): 0101.

_____ Parliament and the Council. 2001. Regulation (CE) No. 10492001/. Official Gazette. No. L 145 of May 31, 2001. (in force December 3, 2001): 0043- 0048.

Hauriou, Maurice. 1914. "Note sous Conseil d'Etat Français." (March 27). Quoted in Jean Laveissidre, "L'accds aux documents administratifs", Information et transparence administratives. Amiens: Presses Universitaires de France. 1998.

Jacoby, Daniel. 19951996-. Protecteur du citoyen du Québec. 26th Annual Report Assemblée Nationale de Québec.

Laveissiére, Jean. 1988. "L'accès aux documents administratifs" (Access to administrative documents). Information et transparence administratives. Amiens: Presses Universitaires de France.

Le Rendu, Jean-Patrick. 1998 "L'accès aux documents administratifs en France" (Access to administrative documents in France). Paper presented at symposium: "La Gestion des Archives Courantes et Intermédiaires." International Association of French Archives. 11- 18.

_____ 2001. "L'accès aux documents administratifs, loi du 12 avril 2000" (Access to administrative documents, law of April 12, 2000). Option (December 10), 419.

Milvain, James V 1970. Order re: Ombudsman, Act. Quoted by D. Jacoby Protecteur dii citoyen du Quebec. Assemblée Nationale de Québec. 26th Annual Report (1995- 1996): 13.

Paquet, Aimd. 1976. "Mediator's Report to The President of Republic of France and to the Parliament". Paris: French Documentation. 112.

Pinay, Antoine. 1973. Aiinual Report of the Mediator, Paris, French Documentation. 253- 254.

Stenmans, Alain. 1999. "La transformation de Ia fonction administrative en Belgique" (The Transformation of the Administrative Function in Belgium). Public Administration and Society. Brussels: CRISP Edition.

Thibault, André. 1999. "Les réfdrences administratives et les roles des citoyens (The Administrative References and the Roles of the Citizens)." Telescope (March), vol. 1. Tobback, Louis. 1993. Memorandum, no. 379 (January 12): 28.

Trosa, Sylvie. 1995. "To Modernize the Administration, How Do the Others Do that?" Paris: Les Editions d'Organisation.

United Nations. 1948. Universal Declaration of Human Rights, Article 19.

Wiener, Céline. 1991. The Evolution of Relations Between the Administration and the Users. Paris: Economica.

الفصل الخامس

الثقافة الإدارية في عالم بلا حدود: روسيا

أناتولي زوبليف و فلاديمير إ. شين

Anatoly Zhuplev and Vladimir I. Shein

الثقافة الإدارية الروسية في السياق البيئي:[1]

عادة ما تظهر النظم والعمليات الإدارية داخل الحدود القومية وكأنها حكومة مكبرة أو إدارة حكومية وتكون إلى حد نموذجي على مستوى الحكومات الفيدرالية أو الإقليمية أو البلديات أو الكيانات الإدارية المصغرة التي تمثل الإدارة داخل المنظمات. ويعرف جيرت هوفستد Geert Hofstede، وهو عالم ذائع الصيت، ثقافة المجتمع بأنها برمجة عقلية جمعية للأفراد الذين يشتركون في بيئة متشابهة ويشكلون قيماً ثقافية مترابطة وسلوكاً عاماً داخل هذه المنظمات (Hofstede 1997). هذا بينما تعرف إحدى النسخ الحديثة لموسوعة روسية تحظى بمصداقية كبيرة السلطة الروسية بأنها حالة عامة للناس تتعلق بجوانب حياتهم المادية والروحية وتحت هذا التعريف فإن الثقافة المادية تشمل المأوى والملبس والأشكال والوسائل وكل مخرجات النشاط الاقتصادي والفني.. إلى آخره، في حين تتعامل الثقافة في جانبها الروحي مع اللغة والعادات الثقافية والإيمان.. والأسس المعنية بالثقافة والأدب... إلى آخره. هذا وتغطي الثقافة العامة الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة والقوانين إلى آخره، وفي بعض الأحيان ينظر للثقافة العامة المادية والروحية كصورة من صور الحضارة أو المواطنة الجيدة (Brkgauz and Efron 2002). وتعلن الثقافة الإدارية عن نفسها في صورة معايير سلوكية يتم تبنيها والالتزام بها من قبل المشاركين في العمليات الحكومية على المستوى الكلي والجزئي ويتم وضع المعايير الثقافية في هذه العمليات وتشكيلها ومأسستها بتطور الأمة من حيث علاقاتها الاجتماعية الأساسية التي تم اختبارها وفق نظام زمني. ومن وجهة النظر هذه فإن أكثر الأشياء أهمية بالنسبة لهذه المرحلة المعيارية الأولية هي فترات التحول عندما تطرأ التغيرات التي أحدثتها الظروف البيئية على النسيج المجتمعي والحكومية بشكل مفاجئ في وقت لا يكون فيه النظام الجديد قد تأسس بعد، ولذلك فإن التأثير الأكثر حدة على الثقافة الإدارية الروسية المعاصرة قد ظهر جلياً في آخر حدثين في التاريخ الروسي المتذبذب أولهما في عام ١٩١٧م بقيام الثورة البلشفية التي أسفرت عن تكون اتحاد الجمهوريات السوفيتية، والثاني تمثل في التحول الاقتصادي والسياسي في أواخر القرن العشرين وحتى أوائل القرن الحادي والعشرين الذي أحيا روسيا من جديد من بين الرماد.

وفي بلد ضخم كروسيا نجد أن حالة عدم التأكد التي سادت مخرجات ما بعد المرحلة السوفييتية وكذلك عملية التحول الاقتصادي والسياسي أوجدت حكومة معنية بالأمور الطارئة ذات المدى القصير وبالتالي انعدام الرؤية تجاه الأولويات والأهداف

ذات المدى الطويل، فبدلاً من التركيز على الأهداف بعيدة المدى للبلاد تسعى الحكومة وراء تحقيق أهدافها الشخصية والتي تهدم أغراضها البيروقراطية. هذا بالإضافة إلى تناقض واضح في المعايير القضائية وتردٍ ظاهر في الأخلاق والمعايير وخلل في البنى التنظيمية بوجه عام وكذلك تحول عصبي في التوجه بالإصلاحات على مر السنوات الماضية، حيث لم توجد أساساً سليماً لمفهوم قوي ومتسق للثقافة الإدارية في روسيا. ومع استمرار الأمة الروسية في التطور والتحول اللانهائي فقد كان عليها أن تتعرف على نقاط التحول الأساسية بالرجوع إلى ماضيها القريب، ومن الناحية الأخرى فإن أي محاولة للتعجيل بالإصلاح والتنمية في الثقافة الإدارية الروسية من خلال الاستعانة بنماذج مباشرة وبالقياس مع دول أجنبية أخرى كان أمراً مضللاً بسبب الخلفية التاريخية المختلفة لروسيا من جهة والإطار الثقافي العام من جهة ثانية والعقلية السائدة من جهة أخيرة. ويبين الشكل رقم (١) العلاقات الداخلية الأساسية التي ربطت بين الثقافة والعناصر البنيوية الأخرى في البيئة الروسية التي تم فيها تشكيل الثقافة الإدارية. ويظهر الجانب السفلي من الجدول الخلفية التاريخية كقاعدة للمتطلبات والتوجهات الحالية التي تطورت إلى أساس لعمليات التنمية المستقبلية، في حين تظهر في الجانب الأعلى الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية والحكومية لتوضح البيئة التي نشأت فيها تلك الثقافة وشكلت نفسها داخلها. ويُعد النظام السياسي الأساس والقوة الدافعة للأنظمة القانونية والحكومية والاقتصادية.

ففي إطار نظام ثقافي اجتماعي للأمة (والموضح بخط داكن في الشكل رقم ١) تظهر الثقافة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة نتيجة للتطور والحالة الراهنة لتشابك النظم السياسية والقانونية والحكومية، وفي المقابل فقد ارتبطت النظم والعمليات السياسية والقانونية والاجتماعية والحكومية والاقتصادية داخل الدولة وكذا أوضاعها المستقبلية بالتطورات الثقافية بالأساس واعتمدت عليها، ولقد كان للمتغيرات التكنولوجية (غير المتضمنة في الشكل) وتأثيراتها أهمية بالغة، ولعبت دوراً محورياً في التأثير على الأنظمة الأخرى بتوفير إمكانية وصول صانعي القرارات، وكذا العامة للمعلومات الأساسية ونتج عن ذلك حالة من الكفاءة في توليد وجمع وتشغيل ونشر المعلومات والتبادل الثقافي المحلي والدولي لها، وكذا نقل المعلومات والتبادلات الثقافية وغيرها من القنوات الأخرى. أما الإنترنت والبريد الإلكتروني والتليفزيون والوسائط المتعددة ووسائل الإعلام المختلفة التي صاحبها توافر موارد مستقلة للمعلومات فقد أسهمت جميعاً في تغيير أنماط السلوك والتفكير جذرياً داخل روسيا خلال العقود الماضية.

الشكل الأول: الثقافة في السياق البيئي



ويشير الجانب الأيمن من الشكل رقم (١) إلى التطورات المستقبلية المتوقعة، في حين يمر السهم الأيسر هابطاً بكل من النظم والمؤسسات مروراً بالعمليات والتغيرات، وأخيراً المخرجات.

وفي مراحل التطور المختلفة تنوع أثر هذه المتغيرات على الثقافة الإدارية الروسية بتأثير من الظروف الداخلية والخارجية، وفي هذا السياق يؤكد العلماء على العوامل المحورية لهذا التأثير على الثقافة والإدارة، ومنها:

١- الحجم الجغرافي المترامي الأطراف لروسيا.

٢- المركزية العالية والقيادة السلطوية.

٣- الآليات الضعيفة وغير المحددة لنقل القوى السياسية الإدارية في المستويات العليا.

٤- منهج للتغيير والإصلاح الإداري يقوم بالدرجة الأولى من الأعلى إلى الأسفل.

٥- الانعزال الجغرافي والاقتصادي - السياسي والثقافي عن العالم، ويضيف المراقبون لحالة روسيا الأثر الديني زاعمين بأن الكنيسة الأرثوذكسية قد أوجدت بجانب كل من الاتساع الجغرافي وقسوة المناخ والمركزية الإدارية والقيادة السلطوية وطرق المواصلات الفقيرة[٢] أرضية خصبة لانعزال الأمة واعتمادها على القوة الإدارية مع محدودية الوصول إلى المعلومات (Gratchev, Rogovsky, Rakitski 2001).

تلعب جغرافية روسيا (خاصة إقليمها الضخم وقسوة مناخها والانعزال النسبي عن المراكز الأساسية للقوى السياسية - الاقتصادية في العالم) دوراً أساسياً في تشكيل السياسات الروسية، خاصة في تشكيل الثقافة الإدارية في المقاطعات الروسية بكل تنويعاتها الهائلة لغوياً وعرقياً وثقافياً.

وبالرغم من أن الشخصية الروسية قد تحددت إلى حد ما بواسطة الحكم والقانون الأوتوقراطي الشديد فإن العاملين الأساسيين في تشكيل القيم الروسية والمعتقدات المحورية لا يخضعان لسيطرة الحكومة. وكان هذان المحددان هما المساحة الشاسعة للأرض الروسية والقسوة الدائمة لمناخها وقد خلق الاتساع غير المحدود شعوراً عميقاً بالضعف والبعد في آن واحد؛ مما دفع الجماعات للانخراط مع بعضها البعض من أجل البقاء، وأوجد في الوقت نفسه نوعاً من الكراهية ضد الآخرين وفي المقابل رفع ذلك من دور الحكم والإدارة للمجتمع المحلي وللحكومة المركزية.

إن تأثير قسوة المناخ بالإضافة إلى الاتساع الجغرافي للدولة كان قاسياً بشكل خاص على الفلاحين الروس[٣] الذين كانوا مجبرين كالعادة على الدخول في بيات شتوي لفترات طويلة خلال العام وبعد ذلك يسابقون الزمن من أجل الحرث والزراعة والحصاد في الوقت القليل المتبقي منه. ومع المعاناة الطويلة للفلاحين الروس من قسوة الظروف الجغرافية لبلادهم وحرمانهم من وجود الفرص الكافية للاتصالات والتعليم (نتيجة المسافات الشاسعة والتضاريس الصعبة والقيود القانونية على الهجرة الداخلية والتنقل بين الدول)، كان الفلاحون الروس لقمة سائغة في فم الطامحين إلى الوصول إلى سدة الحكم (Lewis 2002).

وقد حدد كل من ف. كليتشيفسكي و س. سولوفييف V.Klyuchevskiy and S. Soloviev اللذان يعدان من أفضل مؤرخي روسيا في بداية القرن العشرين ملامح الشخصية القومية الروسية بأنها الاحتراس وعدم القدرة على التنبؤ وكثافة العمل والراحة وكذلك العمل الجمعي مع درجة عالية من الوحدة والمركزية (Lawrence and Vlachouticos 1990). كما أن المسح الدولي الشامل الذي قامت به مؤسسة جلوب GLOBE عبر الثقافات قد وضع روسيا ضمن الدول ذات المرتبة المتدنية بالنسبة لتوجهاتها المستقبلية وبالنسبة لتجنب حالة عدم التأكد وتوجه الأداء، كما وضعها ضمن الدول ذات المرتبة العالية من ناحية امتداد القوة المستمدة من المساحة (Gratchev etal, 2001). وأضافت المساحة الشاسعة لروسيا بالإضافة إلى المركزية وقوة التأثير الجمعي بعداً آخر لملامح الشخصية القومية الروسية. وتبقى روسيا حتى بعد تفكك الاتحاد السوفييتي في عام ١٩٩١م أكبر إقليم في العالم فهي تزيد عن الولايات المتحدة الأمريكية بنسبة ١,٨ إلا أن إجمالي طول خطوط سككها الحديدة في عام ٢٠٠٢م كان فقط ٤١ ٪ منه في الولايات المتحدة الأمريكية. كما أن الطرق السريعة المرصوفة تعادل فقط ١٣ ٪ في الولايات المتحدة، ونسبة المطارات ذات المدرجات المرصوفة مقارنة بالولايات المتحدة وصلت إلى ٩٪ فقط (CIA 2002).

ويتساوى أثر المركزية العالية والحكم السلطوي في الإدارة على الثقافة الإدارية الروسية مع الحجم الجغرافي الكبير لها. وقد لعبت المركزية والحكم السلطوي دوراً محورياً في الثقافة والإدارة منذ عهد كيفان روس (الذي بدأ في عام ٨٦٢ م) وعبر المرحلة الحالية من الدولة الروسية. وبصورة مماثلة فإن الاعتماد على دعم الحكومة وتوقع قيادة كاريزمية قوية والاعتقاد الشعبي في الديكتاتور المحسن (المستبد العادل) كوسيلة لإرساء العدل وحل المشكلات كان كل هذا منتشراً بصورة واسعة بين السكان.

وقد استمد العديد من رجال الدولة الروس المعاصرين ورجال الأعمال التنفيذيين مثلهم مثل العامة من الشعب الإلهام من الشخصيات الأوتوقراطية ذات القوة الحديدية المستمدة من الماضي: إيفان الرابع (الرهيب) (١٥٣٣م: ١٥٨٤م) وبطرس الأول الأكبر (١٦٨٢م: ١٧٢٥ م) وكاثرين الثانية العظيمة (١٧٦٢م: ١٧٩٦م) وأخيرا جوزيف ستالين (١٨٧٩م: ١٩٥٣م) وآخرين[٤]. وهكذا وبغض النظر عن تاريخ روسيا الطويل وتقدمها التكنولوجي وتطوراتها الديمقراطية الأخيرة فمن غير المستغرب أن ينظر المعاصرون إلى الماضي ويلجؤون لوسائله السلطوية للبحث عن إجابات لمشكلات الأمة.

كان إيفان الرابع أول حاكم روسي تولى العرش كقيصر للبلاد وتم الاعتراف به على الأقل من قبل الكنيسة الأرثوذكسية إمبراطوراً للبلاد، وقد عمل على تقوية نفوذ القيصر إلى درجة لم يسبق لها مثيل موضحاً مخاطر القوة المطلقة ووجودها في يد قائد ذي شخصية كاريزمية ولكن لا يتمتع بعقلية سوية. وعلى الرغم مما كان يبدو عليه من الذكاء والنشاط فقد كان يعاني من حالات انفصام واكتئاب وكان قد صبغ حكمه بصبغة من العنف الشديد الذي وصل أبعد من دوائره المقربة. ففي أواخر خمسينيات القرن السادس عشر الميلادي أظهر إيفان الرابع نوعاً من الكراهية تجاه كل من مستشاريه والحكومة والنبلاء مطلقاً العنان لسياسة الأوبرتشينينا وهي سياسة إرهاب وقمع على نطاق واسع (والتي أعيد تطبيقها لاحقاً على نطاق أكثر اتساعاً إبَان حكم ستالين في ثلاثينيات القرن العشرين).

يأتي هذا في الوقت الذي عمل فيه بطرس الأول الأكبر الذي اعتبر قائداً روسياً كبيراً على تحويل موسكو وما حولها من دولة ساكنة ومنعزلة وتقليدية إلى إمبراطورية روسية علمانية أكثر ديناميكية على النمط الغربي وتمثلت إسهاماته الأساسية في مجال الثقافة الإدارية في جعل الحكومة أكثر انسيابية وتشكيل الوزارات الحكومية والجامعات ومجلس الشيوخ لتنسيق السياسات الحكومية، وتحسين نظام جمع الضرائب المحلية وأخيراً الحفاظ على النظام. وقد قام بطرس الأكبر جزئياً بإشراك الكنيسة الأرثوذكسية في هيكل الدولة الحكومي كجزء من حركة الإصلاح الحكومي التي تبناها، وربما كان تبنيه لقانون خدمة الدولة في الإمبراطورية الروسية (جدول الرتب) أكثر إنجازات بطرس الأكبر البارزة وحدد هذا القانون وضع الشخص وحالته المهنية حسب خدمته للقيصر بدلاً من تحديدها وفقاً لأصله وولادته أو رفعة شأنه. وتم صياغة جدول الرتب هذا على غرار تشريعات مماثلة كانت قائمة بالفعل في كل من الدنمارك وبروسيا وبعض الدول الأوروبية الغربية الأخرى والتي كانت مختلفة

ثقافياً عن روسيا بشكل كبير. وعلى الرغم من أن جدول الرتب قد توقف واقعياً مع نهاية القرن الثامن عشر فإنه لا يزال بالإمكان ملاحظة آثاره في نظام الحكم الروسي الحالي. وقد اصطدمت المحاولات العديدة التي قام بها بطرس الأكبر بهدف جعل روسيا دولة على النمط الغربي مع أسس القومية الروسية مما أوجد جدلاً حول وضع روسيا في العالم ومستقبلها. فقد ولد إدخاله للعادات الأوروبية في الدولة الروسية استياءً قومياً وأوجد انقساماً عميقاً بين أنصار الاتجاه الغربي والقوميين من ذوي القومية السلافية وهو ما ظل محركاً أساسياً للفكر الروسي الحالي في حقل الاجتماع - السياسي والمجالات الإدارية (U.S. Department of State 2002).

واتباعا لاتجاه بطرس الأكبر عملت كاثرين الثانية على تنظيم المجتمع في مجموعات اجتماعية جيدة البناء وأصدرت مواثيق للنبلاء وقاطني المدن، وحاولت أيضاً ترشيد الإجراءات الحكومية من خلال القانون وذلك بخلق اللجنة التشريعية المكونة من النبلاء وقاطني المدن وغيرهم.

وبغض النظر عن العديد من الإنجازات فقد ووجهت الإمبراطورية التي بناها كل من بطرس الأكبر وكاثرين الثانية بالعديد من المشكلات الأساسية التي لا تزال بشكل أو بآخر موجودة في روسيا المعاصرة. ومن جانبها أطلقت النخبة التي جعلت من نفسها طبقة مغايرة لعامة الشعب الروسي تساؤلات حول جوهر تاريخ روسيا وثقافتها وهويتها. وقد تحقق لروسيا السبق العسكري بالاعتماد على سياسة القمع والاقتصاد البدائي الموجه الذي اعتمد بالأساس على القنانة (عبودية الأرض) وعلى الرغم من أن تطور الاقتصاد الروسي كان كافياً نسبياً لاحتياجاتها في القرن الثامن عشر إلا أنه لم يحاكي التحول الذي أحدثته الثورة الصناعية في الغرب. ولقد واجهت محاولات كاثرين الثانية لتنظيم المجتمع في كيانات مندمجة تحدياً حقيقياً من قبل الثورة الفرنسية التي أكدت على مبدأ الديمقراطية والمواطنة الفردية، وقد هيأ الاتساع الإقليمي لروسيا واندماج عدد متزايد من غير الروس في الإمبراطورية المجال لمشكلات عرقية مستقبلية.

خلقت الثورة البلشفية في روسيا في عام ١٩١٧م نمطاً راديكالياً جديداً للحكم الشيوعي حيث تأثرت الثقافة الإدارية الروسية بشكل كبير بهذا النمط السوفييتي وتركيزه القوي على المركزية العالمية وإخماد العرقية من جهة، والحرية الفردية من جهة ثانية، والديمقراطية من جهة ثالثة، والملكية الفردية من جهة، رابعة وأخيرا العمل الحر، ونتيجة لذلك فقد ازدهر كل من "ديكتاتورية البروليتاريا"[٥] والدور

المهيمن للحزب في الحياة العامة والخاصة وزيادة في النظام البيروقراطي والعسكري والبوليس السري وسلطة الإجبار بصفة عامة.

إن وصــول جوزيف ســتالين إلى الســلطة في روســيا خلال النصــف الثاني من عشــرينيات القرن العشرين كان قد أطلق العنان لســيطرة حكومية وتعبئة جماهيرية وإرهاب للمجتمع لم يســبق له نظير في روســيا والذي ترجم إلى سلسلة من التجارب الإدارية والاجتماعية - السياسية واسعة النطاق. فوفقاً لفكرة ستالين عن "الثورة من أعلى" في أواخر عشرينيات القرن العشرين وحتى ثلاثينياته قاست الزراعة والصناعة السوفييتية من فكرة تطبيق العقيدة الجماعية القسرية وكذا تطبيق المنهج التصنيعي، كما تم تقييد الأنشــطة الثقافية لتصبح خاضعة للإيدولوجية، وأيضا تم إبادة الآلاف مــن الأفراد في حملات تطهير لمــن نظر إليهم وقتها على أنهم يشــكلون خطراً على الدولة السوفييتية، كما كان لحكم ستالين الصارم وقيادته الشخصية السلطوية عميق الأثر على أجيال من رجال الأعمال التنفيذيين الروس وموظفي الإدارة الحكومية.

واعتماداً على الحكم القوي المركزي السلطوي مع قدر محدود من الحريات الفردية والديمقراطية كان الجهاز الإداري الروســي صارماً بشــكل تقليدي، وخضعت روسيا لقــرون خلت للملكية القانونية من جهة والحكم الشــمولي من جهــة أخرى. لم يكن الإداريين الروس في حاجة ماســة للإصلاح وذلك لعــدم وجود معارضة من دوائرهم الانتخابية وبسبب المصالح المستقلة والإعلام والمراجعة الديمقراطية والتوازنات، وبذلك فقــد حكموا على الأمة بأن تقبع خلــف نظيراتها الأوربية، وعندما بدأت الإصلاحات في روسيا على مر تاريخها الطويل فإنها كانت تطبق عادة بأسلوب بيروقراطي ينطلق من ذوي المناصب العليا لذوي المناصب الدنيا مقتصراً على دوائر إدارية ضيقة. وكان الحــكام الروس يميلون إلى الاعتماد على الحملات الإصلاحية أكثر من الاعتماد على الإســتراتيجيات والرؤى طويلة المدى في إصلاح الأمة وذلك أخذاً في الاعتبار العديد مــن النقاط منها: الثقل الهائل للحجم الجغرافي الاقتصادي الروســي، والتعامل مع التحديــات الإدارية الهائلة، ووجود مراجعات فاســدة وتوازنات مختلة في نظام حكم أوتوقراطي مفرط في المركزية، وفي الوقت نفســه محلــي الثقافة والروح (وفي هذا الصدد مقاوم لتدخلات من أعلى من قبل الحكومة الفيدرالية).

إن المركزية العالية والشمولية في الثقافة الإدارية الروسية عادة ما اتصفت بنوع من عدم الثبات والعنف في نقل السياســية - الإدارية. ومنذ عهد روريك Rurik مؤسس الكيفان روس , Keivan Rus إلى عهد جورباتشــوف الرئيس السوفييتي الأخير فقد

تمت إقالة العديد من رجال الدولة الكبار بالقوة عن طريق الانقلابات أو من خلال النموذج البيزنطي في التخلص من الأعداء أو من خلال عدم تعيين خلفاء لهم بعد موتهم وهم في السلطة أو بدون وضع آلية قانونية سياسية لنقل السلطة مما عرض الأمة إلى أزمات خلال عملية نقل السلطة. وعلى مدى قرون طوال فإن هذه السمة ارتفعت إلى قمة هياكل السلطة من (خدمات أمنية، جيش، شرطة وغيرها..) لتصبح السمة الغالبة في تكوين الحكومة الروسية.

ولكونها الإقليم الأكبر على وجه البسيطة مع شبكة مواصلاتها المحدودة محلياً ودولياً فإن روسيا بالأساس كانت منغلقة على نفسها ومنعزلة عن كل من أوروبا وآسيا، بينما لم يعط انفتاحها الإستراتيجي الواسع شمالاً على المحيط المتجمد الشمالي والمحيط الهادي في الشرق الأقصى سوى قوة دفع سياسية - اقتصادية محددة للغاية؛ نظراً لقسوة المناخ وانخفاض مستوى الأنشطة الاقتصادية في هذه المناطق[٦]. ومما تجدر الإشارة إليه أنه على الرغم من أن الأمة الروسية قد تعرضت في مراحل مختلفة من تاريخها وبدرجات متفاوتة للتأثيرات السياسية الاقتصادية والثقافية الألمانية منها والفرنسية والأمريكية فلم يعد يمكن ملاحظة سوى بعض آثار لهذه التأثيرات في عدد من أدوات الحكم والإدارة.

البنية الإدارية والثقافة في الوقت الراهن:

تختلف البنية الحاكمة لروسيا ما بعد الحقبة السوفييتية بشكل واضح عن الجمهورية الاشتراكية الفيدرالية السوفييتية الروسية[٧] والتي شكلت اتحاد الجمهوريات السوفييتية الروسية السابقة، فمنذ تأسيسها عام ١٩٩١م تميزت روسيا أو الاتحاد الفيدرالي الروسي بسلطة قضائية ضعيفة وصراع مستمر على السلطة بين الكيانات التنفيذية والتشريعية حول قضايا السلطة الدستورية وحول سرعة وتوجه الإصلاح الديمقراطي. ووصل الصراع إلى ذروته في سبتمبر عام ١٩٩٣م عندما حل الرئيس يلتسين البرلمان الروسي وتظاهر أعضاء البرلمان وحلفاؤهم ولم ينته الأمر إلا بالتدخل العسكري.

وبحلول شهر ديسمبر لعام ١٩٩٣م اقترح الرئيس يلتسين دستوراً جديداً تم قبوله عبر استفتاء قومي عام، وقد أعطى هذا الدستور الجديد صلاحيات واسعة ومتزايدة للرئيس، فوفقا لهذا الدستور يعين الرئيس رئيس الوزراء وكبار القضاة مثلهم مثل أعضاء البرلمان، كما يمكن له أن يتجاوز البرلمان بل يمكن له أن يحلّه في بعض

الحـــالات. إضافة إلى ذلك لم يعين نائباً للرئيس فضلاً عن أن الســلطة التشــريعية كانت أضعف بكثير من نظيرتها التنفيذية. كما أن الرئيس يرشــح كبار رجال الدولة بمــا في ذلك رئيس الوزراء والذي يجب أن تتم الموافقــة عليه من قبل مجلس الدوما (البرلمان الروســي)، ويســتطيع الرئيس (وعادة ما يفعل) إصدار المراسيم دون موافقة مجلس الدوما[٨].

يتكون البرلمان الجديد من مجلس فيدرالي يضم ١٧٨ عضواً في المجلس الأعلى لهم حق التمثيل المتساوي عن الوحدات الإقليمية الروسية التي تبلغ ٨٩ وحدة (جمهوريات وأقاليم) ومجلس الدوما الذي يتكون من ٤٥٠ عضواً، بينما ينتخب المجلس الأدنى من خلال تمثيل نســبي على أســاس حزبي وعبر دوائر انتخابية فردية، وقد قلل الدستور الجديد من وضع الأقاليم وأخضعها للسلطات المركزية (CIA 2002).

وقد تم اختيار فلاديمير بوتين خليفة ليلتسين الذي تقاعد طواعية في ديسمبر عام ١٩٩٩ م (وهي حالة نادرة جدا في التاريخ السياســي الإداري الروسي) وانتخب رئيساً لروسيا في مايو عام ٢٠٠٠م. وفي نفس العام ووفقاً لمبادرة من إدارة بوتين خضعت كل مقاطعات الدولة التســع والثمانين والجمهوريات المستقلة والأقاليم والمحليات لواحدة من الوحدات الفيدرالية الســبع الجديدة لتعزيز ســلطة الحكومــة الفيدرالية وتفعيل العملية الإدارية وإضعاف القوى الإقليمية، ولضمان ذلك رشــح بوتين سبعة مفوضين رئاســيين في الأقاليم، وكان أغلبهم من ذوي الخلفيات الأمنية والعســكرية ومن ذوي العلاقات الواسعة وبالطبع لديهم ولاء شخصي لبوتين.

وعلى الرغم من كون روسيا دولة فيدرالية فإن التوزيع الدقيق للسلطة بين الحكومة المركزية والســلطات الإقليمية والمحلية لا يزال في مرحلة التكوين، فالدولة الفيدرالية الروســية تتكون من تسع وثمانين وحدة، بما في ذلك مدينتين فيدراليتين هما موسكو وسان بطرسبرج، ويحدد الدستور صراحة السلطات الحكومية والفيدرالية الاستثنائية ولكنه أيضا يصف أغلب القضايا الإقليمية الأساسية كمسؤولية مشتركة بين الحكومة الفيدراليــة والوحــدات المكونة لها. ولقد أســهم كل من حداثة التشــريع الروســي، والسباق المحموم للعملية التشريعية، والفراغات التشريعية المتعددة، فضلاً عن المناطق الرمادية لتقســيم السلطة بين الكيانات التشــريعية والتنفيذية ... أسهم كل ذلك في تعدد التداخلات والتناقضات والتطبيقات الاختيارية للتشريعات الفيدرالية والإقليمية والبلدية.

ولكن تظل النظم القضائية والعدالة في روسيا ضعيفة، ويتوقع أن تستمر كذلك لسنوات قادمة. إذ الكثير من الأمور التي يتم التعامل معها بشكل طبيعي من قبل السلطات الإدارية في الدول الأوروبية عادة ما تبقى عرضة للسلطة السياسية في روسيا. وكان يلتسين قد أعاد المحكمة الدستورية إلى العمل مجدداً عام ١٩٩٥م بعد أن شهدت تعليقاً مؤقتاً لأعمالها في أكتوبر ١٩٩٣م. ويفوض دستور ١٩٩٣م المحكمة في الفصل في النزاعات بين الكيانات التشريعية والتنفيذية وبين موسكو والحكومات الإقليمية والمحلية. كما أن للمحكمة السلطة في الحكم في قضايا انتهاكات الحقوق الدستورية وفحص الدعاوى من مختلف الكيانات، وأيضاً المشاركة في دعاوى الاتهامات المرفوعة ضد الرئيس. ويمنع قانون يوليو ١٩٩٤م المحكمة الدستورية من المبادرة بفحص الحالات بصورة فردية، ويضيّق من نطاق القضايا التي تباشرها المحكمة.

وفي السنوات القليلة الماضية بدأت الحكومة الروسية في إصلاح نظام العدالة الجنائية والمؤسسات القضائية. وبغض النظر عن تلك الجهود فإن القضاة لا يزالون في بداية التمتع باستقلالهم الدستوري عن بقية فروع السلطة، ولا زالوا يعتمدون بدرجة عالية على الحكومة الفيدرالية والإقليمية والمحلية فيما يتعلق بتخصيصات الموازنة، والإمدادات، وغيرها من الأمور التنظيمية الحيوية الأخرى بما يضع المستقبل المهني والشخصي للقضاة بوجه عام على المحك.

وعادة ما يكون القضاء عرضة للتلاعب من قبل السلطات السياسية، ليعاني بسبب ذلك من تراكم في القضايا وتأخير للمحاكمات. ويبقى الاحتجاز الطويل قبل المحاكمة مشكلة حقيقية وعادة ما يستخدم من قبل جهات تطبيق القانون بمباركة من القيادة السياسية والكيانات الإدارية لإلقاء الرعب في قلوب المعارضين. وفي ذات الوقت فإن هناك بعض المحاولات لإحلال تركيبة "النظام والقانون" محل تركيبة "القانون والنظام" لإخضاع الشئون الروسية في طورها التحولي للنظام الأساسي بعد سبعة عقود من الشيوعية والفوضوية إبّان عصر يلتسين، حيث تدافع بعض الأصوات الجريئة عن الديكتاتورية المؤقتة في روسيا كطريق وحيد لضمان الاستقرار (McFaul 2002).

ويمنح الدستور الروسي حرية العقيدة والمساواة بين كل الأديان أمام القانون بالإضافة إلى الفصل بين الكنيسة والدولة، فالكنيسة الأرثوذكسية الروسية حالياً تتمتع بعلاقات لها امتيازاتها مع الحكومة بما توفره من دعم قوي وشامل، فقد قاد تدفق المبشرين خلال الأعوام العديدة الماضية إلى ضغط بعض الجماعات في روسيا، خاصة القوميين والكنيسة الأرثوذكسية من أجل تقييد أنشطة تلك الجماعات الدينية "غير التقليدية" مما نتج عنه تبني تشريع قمعي.

ويضمن الدستور الروسي للمواطنين الحق في اختيار مكان إقامتهم ووجهات سفرهم للخارج، ولكن بعض حكومات المدن الكبرى كانت قد قيدت هذا الحق من خلال قواعد تسجيل الإقامة والتي تتشابه بشكل كبير مع نظام بوربيسكا (أو رخصة الإقامة) خلال الحقبة السوفييتية السابقة. وعلى الرغم من أن قواعد تسجيل الإقامة قد اتخذت كوسيلة للإعلام أكثر من كونها نظاماً للتحكم فإن تطبيقها قد نتج عنه العديد من الآثار الإدارية سيئة السمعة مثل نظام البروبيسكا (رخصة الإقامة). وعلى الرغم من احترام حرية المواطن في التنقل والسفر للخارج فإن تلك القيود ربما طبقت على من يملكون القدرة على الوصول إلى الأسرار الحكومية (U.S. Department of State 2002).

وفيما يتعلق بالموقف الاقتصادي في روسيا، فإنه وبعد انتهاء التخطيط المركزي لا تزال روسيا تناضل من أجل خلق اقتصاد سوق حديث، وأيضاً تحديث قواعدها الصناعية والحفاظ على نمو اقتصادي قوي، وقد تميزت الفترة من ١٩٩٢م إلى ١٩٩٨م بمناخ أعمال فقير، وتدهور في مستويات المعيشة السيئة بالفعل والفشل في تأسيس إصلاحات سوقية حديثة، والتي انتهت بالكارثة المالية المدمرة في عام ١٩٩٨م. وقد شهدت الأوضاع تحسناً ملحوظاً في الفترة ما بين ١٩٩٩م و ٢٠٠٣م مع نمو الناتج السنوي بنسبة ٦ ٪، وساعد على ذلك ارتفاع الأسعار العالمية للبترول والغاز وغيرها من السلع بالإضافة إلى بعض التقدم في الإصلاحات. إلا أن العديد من المشكلات الخطيرة لا تزال موجودة، فلا تزال روسيا تعتمد بشكل كبير على تصدير السلع خاصة البترول والغاز الطبيعي والمعادن والأخشاب والتي تمثل ما يزيد عن ٨٠ ٪ من صادراتها تاركة الدولة تتأرجح بين تقلبات الأسعار العالمية. إن القاعدة الصناعية الروسية هي قاعدة متهالكة بدرجة كبيرة ويجب استبدالها أو تحديثها، هذا إذا أرادت الدولة أن تحافظ على النمو الاقتصادي القوي، ووفقاً لقياس أجراه رئيس الوزراء الروسي م كاسيانوف M. Kasyanov (تم استبدال كاسيانوف بميخائيل فرادكوف في عام ٢٠٠٤ م) فإن هيكل الصادرات الروسية لم يتغير لفترة طويلة من الزمن، وعلى الرغم من أهمية الصادرات فإن السلع المصنعة لم تمثل سوى ما نسبته ١٠ ٪، وتمثل المعادن وغيرها من المواد الأولية ٦٠ ٪، وتمثل المعادن والكيماويات وغيرها من المنتجات منخفضة التقنية النسبة الباقية. (NA6 onsulting - Intratrade 2004). ومن المشكلات الأخرى يأتي استشراء الفساد، والافتقاد إلى نظام قانوني قوي، وهروب رأس المال وهجرة العقول (CIA 2002). وكنتيجة لارتفاع الأسعار العالمية للسلع بالإضافة إلى بعض التحسينات

في الأداء الداخلي فإن المظهر الخارجي للاقتصاد الروسي يبدو جيداً وهناك خطط طموحة لمضاعفة الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام ٢٠١٠م.

وقد تشكل الحكم الروسي خلال أواخر التسعينيات وبداية القرن الحادي والعشرين تحت تأثير عالمي قوي متزايد، وهو الذي نتج عنه انفتاح سياسي - اقتصادي وثقافي جديد للدولة. وتهدف بعض التشريعات الفيدرالية الأخيرة إلى إيجاد أرضية إيجابية لمزيد من التطوير في الثقافة الإدارية الروسية بما في ذلك إجراء تعديلات على قانون الخدمة المدنية الروسي من جهة وقانون العمل الجديد من جهة ثانية والقانون الخاص بنظام الخدمة الإدارية للفيدرالية الروسية من جهة أخيرة (Granzhdansky Kodeks Rossiiskoi Federatsii 2002).

وفي السياق نفسه فقد انضوى رجال الأعمال الروس تحت مظلة الاتحاد الروسي لرجال الصناعة وأصحاب الأعمال والمشاريع لتبني بعض الوثائق المهمة التي تحدد حكمهم الذاتي في مجريات الأمور والإستراتيجيات والعلاقات المتبادلة ومعايير السلوك بصفة عامة. وقد ساعد تيار من المديرين المستنيرين الحائزين على درجات تصل إلى الماجستير المهني من جامعات روسية وعالمية مرموقة على إحداث تغيير في الثقافة الإدارية للشركات الروسية، ولو أن ذلك قد حدث بدرجة كبيرة في موسكو وبدرجات أقل في سان بطرسبرج. ومع تبني بعض الشركات الروسية الكبرى مبادئ عالمية للحكم التعاوني ومبادئ المحاسبة العامة، فقد تضمن مقياس جريدة الفاينانشيال تايمز في عام ٢٠٠٣م للمرة الأولى على مدار قرون خمس شركات روسية. وبشكل متزايد دخل في مجالس إدارات الشركات الروسية العامة الكبيرة مديرون مستقلون (بما في ذلك الشركات ذات النشاط الدولي)، وذلك على الرغم من وجود نقص عام في المرشحين الأكفاء.

ومع كل هذه التغيرات، ومع انتشار الوعي العام لم تبدأ ثقافة العمل الحر والثقافة الإدارية على نمط إدارة الأعمال في التشكل في روسيا إلا في أوائل القرن الحادي والعشرين. كما أن الانفتاح السياسي - الاقتصادي والثقافي والدخول في الأعمال العالمية قد أرغم الكوادر الإدارية ورجال الأعمال على الالتزام بمعايير السلوك المعترف بها عالمياً وبروتوكولات العمل التي ظهرت بشكل تلقائي في العديد من الدول خارج روسيا كنتيجة للتطور الطويل للممارسات الدولية للأعمال. وقد كان لهذا الاتجاه أن يسارع باندماج روسيا في الأعمال الدولية وإلا سيكون مستقبل اقتصادها غائما للغاية.

وفي هذا السياق يجب الإشارة إلى وثيقتين مهمتين فيما يتعلق بتشكيل ثقافة الإدارة والأعمال الروسية، أولاهما: الوثيقة غير الملزمة لأخلاقيات الأعمال والتعاونيات (٢٠٠٣م)[٩] والتي تبناها أعضاء الاتحاد الروسي لرجال الصناعة وأصحاب الأعمال والتي تضع إجراءات مباشرة لإدارة الصراعات وتنشئ في الوقت نفسه لجنة للأخلاقيات التعاونية، كما تشكل قائمة بأسماء محكّمي ومحددّي تلك الأخلاقيات. ويولّد ذلك زخماً جديداً في تطوير الثقافة التنظيمية ليس فقط في مجتمع الأعمال الروسي وإنما أيضاً في السياق البيئي الأوسع. ثانيهما: وثيقة أخلاقيات السلوك التعاوني والتي تم تبنيها عام ٢٠٠٢م وصممت لتناسب الشركات المتعاملة في الأسهم التجارية العامة، والتي تم صياغتها بعد تبني مبادئ الحكم التعاوني عام ١٩٩٩م من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ولملء الفراغ في الثقافة والقانون الروسي بوجه عام أصدر الرئيس بوتين في أغسطس ٢٠٠٢م مرسوماً يتعلق: «بالمبادئ العامة للسلوك الإداري لموظفي الحكومة»[١٠].

إن هاتين الوثيقتين الأخيرتين وغيرهما من القرارات والتطورات الإيجابية في روسيا تعد خطوات أولية شديدة الأهمية في الاتجاه الصحيح. وعلى أية حال فإن تحويلها إلى تغييرات إدارية ذات معنى (مثل معايير جديدة للسلوك وأنماط في الحكم الكلي والإدارة الجزئية للمنظمات) هو الذي سيتطلب المزيد من الوقت والجهد. ويتضمن ذلك دمج تلك التشريعات والبيئات التنظيمية والتعليمية ووسائل الإعلام المختلفة وغيرها داخل شرائح متنوعة من المجتمع الروسي بما فيها قبول ودعم قاعدة واسعة لها.

التطورات التحولية وآثارها:

تقنية المعلومات:

كانت النظم والعمليات الإدارية في روسيا تقوم بدرجة كبيرة على التقنيات التقليدية وعلى التخطيط من المناصب الأعلى إلى الأسفل على مر السنين. فوصول الحواسب الآلية والشبكة العنكبوتية الدولية (الإنترنت) ووسائل الإعلام المختلفة وسبل السفر دولياً ونظام الديمقراطية وتعدد مصادر المعلومات في فترة التسعينيات قد ألغى كل تلك القيود الإيديولوجية وغير المتطلبات التنظيمية القديمة للإدارة بشكل جذري. وبعد الحقبة المضطربة التي سادتها الفوضى خلال عهد يلتسن ركزت إدارة بوتين على أهمية الثورة المعلوماتية العالمية للنهوض بمستقبل روسيا وهي تقوم فعلياً بخطوات عملية في هذا الاتجاه.

وينظر لتقنية المعلومات كوسيلة لتحسين الأداء الحكومي والكفاءة والشفافية في مجال الإدارة وصنع القرار، ومن ناحية أخرى فإن الانتشار الواسع لتقنية المعلومات وغيرها من المصادر البديلة تجعل العمليات الإدارية أكثر تعقيداً وتحدياً من خلال إبراز المصالح المختلفة والمتضاربة أحياناً وزيادة التكلفة الاجتماعية والسياسية للحكم. ووفقاً لتقرير الاستعداد الإلكتروني السنوي لعام ٢٠٠٤م فإن روسيا تحتل المرتبة الثالثة والأربعين (ضمن ستين دولة) بحصولها على ٣,٩ درجة (من إجمالي ١٠ درجات) مما يعد غير مناسب مقارنة بالسويد على سبيل المثال التي تحتل المرتبة الأولى بمعدل ٨,٧ درجة والولايات المتحدة في المرتبة الرابعة ٨,٤ درجة (Economic Intelligent Unit 2003).

إن الإنترنت الروسي لا يزيد عمره عن عشر سنوات فقط، وظل قاصراً على العاصمة موسكو وسان بطرسبرج وبعض المدن العلمية حتى منتصف التسعينيات. إلا أنه انتشر مع نهاية عام ١٩٩٧م وبداية عام ١٩٩٨م في المدن الكبرى الأخرى (التي يصل تعداد سكانها إلى أكثر من مليون نسمة)، وبدأ تزايد استخدام الإنترنت مؤخرا في المدن الصغيرة (التي يتراوح عدد سكانها من خمسين إلى مائة ألف نسمة)، وتشير بعض التقديرات إلى أن عدد مستخدمي الانترنت في روسيا وصل ١٢,٨ مليوناً في منتصف عام ٢٠٠١ م أو ٨,٧ ٪ من إجمالي عدد السكان. ووفقاً لتقديرات وكالة المخابرات المركزية الأمريكية لعام ٢٠٠٢ م فإن عدد مستخدمي الإنترنت في روسيا قد وصل إلى ١٨ مليوناً أو ما يوازي ١٢٪ من إجمالي عدد السكان مقارنة ب ١٦٥,٨ مليوناً في الولايات المتحدة بما يوازي ٥٩ ٪ من إجمالي عدد السكان. وتشكل المرأة في روسيا ما يزيد عن ٤٠ ٪ من مستخدمي الإنترنت من إجمالي ٤,٢ ملايين مستخدم منتظم للإنترنت، بينما يعيش ٢٧ ٪ من مستخدمي الإنترنت في روسيا و ٤٠ ٪ من المستخدمين المنتظمين الأكثر نشاطاً في موسكو أو سان بطرسبرج المدينتين اللتين يعيش فيهما نحو ١٢ ٪ من إجمالي عدد السكان. يمثل مستخدمو الإنترنت في هاتين المدينتين نحو ٢٠ ٪ من السكان مقارنة ب ٨ ٪ في الأجزاء المتبقية من الدولة. إن أغلبية النمو في السنوات الأخيرة كان في عدد المستخدمين غير المنتظمين (أقل من مرة واحدة في الأسبوع)، وبالكاد يعيش بعض مستخدمي الإنترنت في المناطق الريفية. وتتمثل العوامل الأساسية المقيدة لاستخدام الإنترنت في الدخول المنخفضة، والبنية التحتية الفقيرة للاتصالات (CIA 2002; Perfiler 2002)، ولأن معظم مستخدمي الإنترنت الروس يتصلون بالشبكة عن طريق خطوط الهاتف الأرضية (التي عادة ما

تكون مخربة)، كما أن نصيب سوق الكوابل والوسائط المتعددة يعد ضئيلاً للغاية، فإن القوة الوظيفية للإنترنت تظل محدودة [11].

ووفقاً لهذا المسار يروج الرئيس بوتين إلى أن إلمام الموظفين العامين بأساسيات الحاسب الآلي قد صار مطلباً عالمياً، وأثناء لقائه بموظفي تقنية المعلومات الروس في أبريل ٢٠٠١ م أشار بوتين إلى ضرورة وضع أعمال الهيئات الحكومية الفيدرالية على الإنترنت، وتحديث مواقعها بشكل يومي بحلول نهاية ذلك العام[12]. ومع قدوم شهر أكتوبر لعام ٢٠٠١م كانت الحكومات الفيدرالية قد بدأت في إجراء المناقصات العامة للسلع والخدمات مباشرة عبر شبكة الإنترنت بهدف تحسين عملية التنافس والحد من الفساد. و ينادي برنامج «روسيا الإلكترونية» بخلق حكومة واسعة مرتبطة بشبكة داخلية ودمج قواعد بيانات الهيئات ووضع نظام لتحديد وقت عرض المسودات ومناقشة التشريعات واللوائح الفيدرالية على الشبكة مباشرة.

وقد وضعت الحكومة الروسية أيضا برنامجاً فيدرالياً خاصاً يهدف إلى توفير حاسب آلي متصل بالإنترنت في كل مؤسسات التعليم العالي بحلول عام ٢٠٠٥م وفي كل المدارس الثانوية بحلول عام ٢٠١٠ م، ويأمل برنامج «روسيا الإلكترونية» أن يصبح ٢٥ مليون روسي (١٧ ٪ من إجمالي عدد السكان) متصلين بشبكة الإنترنت بحلول عام ٢٠١٠ م. ولعل أكثر الأمور تشجيعاً من وجهة النظر الإدارية والديمقراطية مع أخذا تاريخ روسيا في الاعتبار هو أن المبادرة الرئاسية تؤكد أن الانتشار الواسع لتقنية المعلومات هو «مطلب أساسي لتطوير المجتمع المدني يقوم على حرية الوصول إلى المعلومات عبر الإنترنت العالمي» (Azrael and Peterson 2002).

ومع كل ما تتضمنه هذه الأهداف من تحديات ومع النوايا الحسنة في التوجه نحو ثورة الإنترنت فإن روسيا لا تزال قابعة خلف الكثير من الأمم المتقدمة. كان لدى روسيا عام ٢٠٠٣ م ٢٠٧,٥٧ خط هاتف لكل ألف نسمة مقارنة ب ٦١٧,٧٣ خطاً في ألمانيا و ٦٦٨,١٧ خطاً في الولايات المتحدة الأمريكية[13]. إن معدل نمو خطوط الهاتف الدولية الروسي البالغ ٥ ٪ (قياساً بالمكالمات الصادرة) بين عامي ١٩٩٥ م و ١٩٩٨ م يعد ضئيلاً مقارنة بمعدل نمو يصل إلى ٩,٥ ٪ والمسجل على مستوى العالم. كما أن عدد الحواسب الآلية الشخصية في روسيا في عام ٢٠٠٣ م (٤٣,٥٩ لكل ألف شخص) كان أقل منه في البرازيل البالغ (٤٦,٦٩ لكل ألف شخص) أو في المكسيك (٥٤,٣٣ لكل ألف). فثلاثة أرباع الروس الذين تم إجراء استبيان بينهم في يناير ٢٠٠١ م لم يستخدموا حاسباً آلياً شخصياً، وإن تطور نصيب روسيا من استخدام

شبكة الإنترنت (والملقب «رونيت») يعد ضئيلا مقارنة بالعديد من الدول الغربية وكبرى الدول النامية مثل ماليزيا. ولا تمتلك روسيا أيضاً أياً من الشركات الكبرى أو المنشآت المرتبطة بإنتاج أجهزة تقنية معلومات مثل الحواسب الآلية الشخصية. ففي استبيان حول اتجاهات ثورة المعلومات العالمية لم يرد ذكر روسيا كفاعل ملموس في تطبيق أو تطوير التقنية بصفة عامة (Nationmaster 2003; Azrael and Peterson 2002).

وعلى العكس من التقدم الملحوظ الموجود بالفعل حالياً فلن يكون من السهل إنجاز أي من الأهداف المعلنة لبناء «روسيا الإلكترونية». وفيما وراء قضايا التخطيط الإستراتيجي والتمويل فإن الإنفاق على أجهزة تقنية المعلومات يجب أن يصاحبه استثمارات في «إدارة المعرفة» (التدريب والتطوير والكتب الدراسية والأبحاث وغيرها..) وتحولات تنظيمية أخرى لضمان استخدام الكم الهائل من المعلومات الذي يتم توليده بشكل عملي وفعال، فعلى سبيل المثال فشلت جهود الحكومة السوفييتية في أواخر الثمانينيات في تطوير قاعدة بيانات موحدة بغرض تحسين الإدارة والتخطيط المركزي بوجه عام، وجزئيا كان ذلك بسبب معارضة الهيئات الحكومية لتبادل المعلومات فيما بينها، وتعديل سبل تحقيق في تحديد الأولويات القومية. واليوم في روسيا فإن العديد من رجال الأعمال التنفيذيين وموظفي الحكومة مستمرون في الاعتقاد بأن التحكم في المعلومات هو أداة رئيسية من أدوات السلطة، مقترحين في الوقت نفسه أنه من المفترض أن تكون الثقافة الإدارية عائقاً أساسياً لعرقلة انتشار الأفكار والقرارات التنفيذية عبر متاهة نظام الحكم البيروقراطي المركزي.

التحول الديمقراطي والإعلام والانفتاح:

يستمر الحجم الهائل للدولة الروسية والهيكل السياسي - الإداري المعقد والتركيبة الإثنية الثقافية بالإضافة إلى قضايا التقنية الأخرى مثل الإنترنت وغيرها من أدوات تقنية المعلومات وقنوات تسهيل نشر المعلومات ووسائل الإعلام خاصة التلفاز في لعب دور مهم في العملية الإدارية.

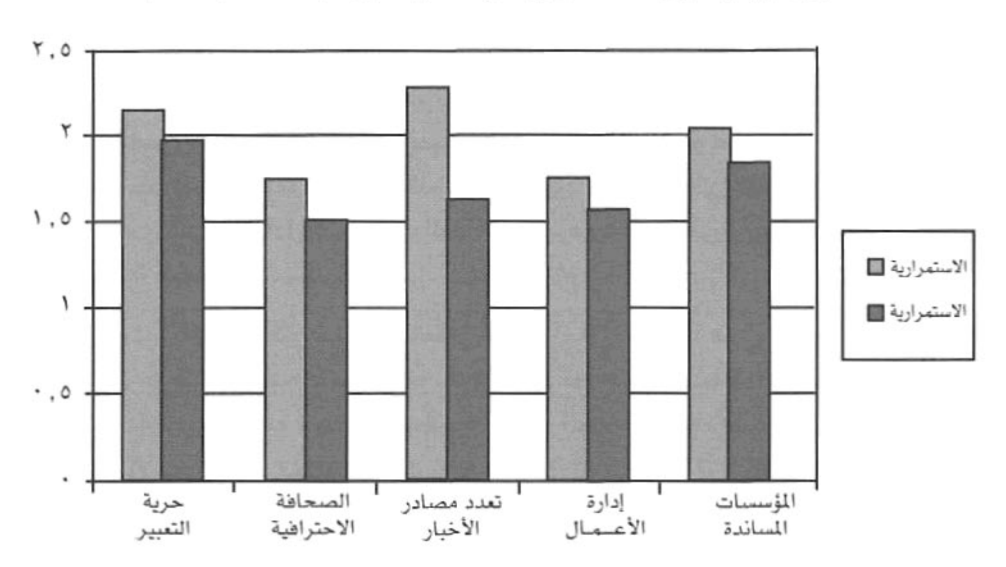
إن مستخدمي الإنترنت الروس على الرغم من عددهم المحدود لديهم القدرة العملية على الدخول إلى العديد من المواقع المستقلة والشهيرة للأخبار المحلية فضلاً عن مواقع المعلومات: ويقترح استبيان تم إجراؤه أن لمواقع المعلومات أولوية مهمة على غيرها من المواقع بالنسبة لمستخدمي الإنترنت، فبحلول منتصف عام ٢٠٠١م أنشأ ١٨٠ حزباً وحركات سياسية أخرى مواقعهم الخاصة على شبكة الإنترنت، وهناك

جهـود حثيثة لتوفير إمكانية دخول فوري ومباشـر على الإنترنـت على مكتبة الدولة الروسـية في العاصمة موسـكو والتي تضم واحدة من أكبـر المجموعات المكتبية في العالم. ومع تزايد استخدام الإنترنت يزداد عدد الروس الذين لديهم قدرة عملية على الدخـول على العديد من مواقع الإعلام والمعلومات الدولية مثل مواقع: سـي إن إن، ياهو،... وغيرها، وعلى الرغم من أن روسـيا ليسـت مستعدة بعد بشكل موسع للبدء في استخدام قواعد البيانات التجارية مثل بروكويست، ليكسيس نيكسيس فإن القدرة المتزايدة على الدخـول على مصادر المعلومات المتنوعة عن طريق المواقع المجانية على شـبكة الإنترنت تحسن بشكل واسع إمكانيات كل من التعليم العالي والبحث والتدريب المتخصص والتطوير والتعددية السياسية وأخيراً الديمقراطية.

وكما هو متوقع من إدارة لا يزال بوليسـها السـري وضباط مخابراتها السـابقين والحاليـين يحتلون المناصب المرموقة في الحكومـة، والذين يؤكدون على أهمية البعد العسـكري في الإدارة الروسـية، فقد أعطيت الأولوية القصوى لمواجهة مخاطر تدفق المعلومات غير المحكوم والذي يمكن أن يؤثر بالسـلب على الاستقرار السياسي والأمن القومـي الروسـي. وعلى سـبيل المثال لا الحصـر الحرب الدائرة في الشيشـان، الاستخبارات العسـكرية والسياسـية والاقتصادية، والإرهاب الدولي والمحلي. وفي ظل هذا الانشـغال فقد تم اتخاذ العديد من الخطوات التشـريعية والإدارة الرئاسية والهيئات الحكومية من أجل تحسين قدرة الحكومة على مراقبة الاتصالات الإلكترونية وضمان اسـتخدامها «بمسـؤولية خاصة» على حد قول بوتين. وقد اعتمد بوتين بعد فترة قصيرة من اختياره رئيسـاً فعلياً قاعدة سـرية تسـمح لشرطة الضرائب ووزارة الداخليـة وخدمات الأمن البرلماني أن تخترق كل بيانات الاتصالات الإلكترونية فضلاً عـن البريـد الإلكتروني. وفي يوليو من عام ٢٠٠٠م نشـرت الحكومة لائحة إضافية تجعل من المعلومات الخاصة بأجهزة التنصت سـراً من أسـرار الدولة وتمكن الهيئات الحكوميـة من مراقبة الاتصالات لمدة يومين قبـل الحصول على تصريح من المحكمة بذلك (كما يقره الدسـتور الروسـي). وفي يناير من عام ٢٠٠٢م وقع الرئيس تشريعاً يتعلق بالتوقيعات الرقمية بما ينشـئ كياناً أمنياً قومياً آخـر وهو الخدمة الفيدرالية للاتصالات الحكومية والمعلومات، والتي تتحكم في الصفقات والمبادلات عبر الإنترنت (Azrael and Peterson 2002).

وتتفق هذه الأمور مع دليل استـــمرارية الإعلام الروسي الذي يُظهر تراجعاً روسياً بمعدل عشـــر نقاط من ٢,١٥ نقطـــة في عام ٢٠٠١م إلـــى ١,٩٦ نقطة في ٢٠٠٢م واضعـــاً معدل الدولة في تصنيف "نظام مختلط غير مســتقر. وكما يقترح الشـــكل البيانـــي رقم (٢) فإن مســتوى الصحافة الاحترافية وتعدد المصـــادر له أثر تناقصي على دليل اســـتمرارية الإعلام الروسي (United States Agency for International Development 2003).

الشكل رقم (٢) دليل الاستمرارية الإعلامية الروسية: ٢٠٠١/٢٠٠٢م



إن تحولات روســـيا ما بعد الشيوعية قد عدّلت من ســـمعة الدولة بوصفها الدولة الأعلى في معدل القراءة في العالم، على الرغم من أن كم المطبوع لا يزال عالياً: ٥,٤٣٦ صحيفة، و ٢,٤٠٩ مجلة، و ٣,٤٢٠ دوريات ومنشورات أخرى، وأخيراً ٤٦,١٥٦ عنوانا لكتب ومطبوعات (Rossiiskaya Knizhnaya Palata 1999).

وقد جعل التحرير الســـريع للأســـعار في بداية التسعينيات اشـــتراكات الصحف والمجلات شـــديدة التكلفة بالنســـبة إلى أغلبية العائلات الروسية الفقيرة، فأصبحوا مضطريـــن إلى تقليـــل اختياراتهم لعنوان أو اثنين على الأكثـــر، وذلك على العكس من عشرات العناوين التي عادة ما اشتركوا فيها في ظل النظام السوفييتي، ولذلك تحولت روســـيا من أمة قارئة إلى أمة مشـــاهدة للتلفاز. فتصاعد دور التلفاز باعتباره مركزاً

ذا نفوذ إعلامـــي قوي وفقدان الاحتكار الإداري على الإذاعة دفع الحكومة إلى إيجاد بعض الطرق لاستعادة سيطرتها على القنوات التلفزيونية القومية من خلال الترخيص أو الإجراءات القانونية الإجبارية (USatcheva 2000).

ووضعت الحريات السياســية والاقتصادية المكتســبة فيما بعد الحقبة السوفييتية الإدارة الحكوميــة فـــي مواجهة مـــع عدد من وجهـــات النظر المختلفـــة والاتجاهات والتحديات المجتمعية. فروسيا بالأساس دولة ديمقراطية حيث تجرى فيها الانتخابات الحرة، ويهتم السياســيون بفرص إعادة انتخابهـــم (ويتصرفون وفقاً لذلك). ويوجب القانون الفيدرالي أن تكون الانتخابات تنافسية فلا يستطيع المرشح قانوناً النجاح دون معارضة. فوجود دور للأحزاب السياســية يعد في حد ذاته مؤشـــراً آخر على عملية التحول نحو الديمقراطية. حيث تم تسجيل أكثر من ١٥٠ حزباً سياسياً وكتلة وحركات سياسية أخرى لدى وزارة العدل الروسية وفقاً لقانون ١٩ ديسمبر لعام ١٩٩٨م (CIA 2002). وقد قامت روسيا بإلغاء تأشيرات الخروج والقيود الأخرى على التنقل الدولي لمواطنيها الأمر الذي سهّل التبادل التعليمي والثقافي وغيره وساعد على تحسين التفاهم المتبادل والتعددية فيما بين السكان الروس.

وعلـــى أية حال، فإن هناك اهتماماً متزايداً بأن روســـيا فـــي بداية القرن الواحد والعشـــرين قـــد أصبحت دولة غير حرة. فقد تم وضع وســـائل الإعـــلام الإلكترونية والمطبوعة في روســـيا تحت ســـيطرة المصالح الفيدرالية والإقليميـــة أو مصالح كبار رجـــال الأعمال، مما يقدم وجهات نظر بديلة (وإن كانت لا تزال منحازة) تختص بهذا الأمر. وســـواء كان الســـبب وراء تبديل إدارة محطة NTV التليفزيونية المستقلة التي كانت تعمل خارج الســـيطرة المباشـــرة للحكومة (وتغيير مجموعة الصحفيين داخلها) كان مدفوعاً بدوافع شـــخصية ضد البارون الإعلامي الســـابق فلاديمير جيزينسكي Vladimir Gusinsky أو لمجـــرد الرغبة في إســـكات الأصوات المعارضة أو لأســـباب قانونيـــة مالية فإن النتيجـــة كانت تتمثل في إدراك متزايد لـــدى الصحافة بأن حرية التعبير لا توجد بشـــكل كامل في البلاد، وأن الكيانات البوليســـية والحكومية يمكن أن تستخدم لإسكات وسائل الإعلام المعارضة أو المستقلة.

إن الجذور الإســـتخباراتية للرئيس بوتين واعتماده على مستشـــارين ومســـاعدين لهـــم خلفيات مماثلة يخلق اهتماماً إضافياً لـــدى كثير من الروس والمراقبين للأوضاع الروســـية فيما يتعلـــق بنتائج ذلك على الحريـــة والديمقراطيـــة[١٤]. ومع الاتجاهات المضطربـــة إعلامياً وقضائيـــاً وكذلك في الجهود المبذولة للســـيطرة على الإنترنت

ورغبة الحكومة في الحد من التأثير السياسي للمشاريع الكبرى وكراهية المواطنين لها بشكل عام، فإن الديمقراطية في روسيا لا تزال بعيدة المنال حتى أن الحرية تبدو هي الأخرى أقل من ذلك، ومع وجود اختلافات بين كل هذه النواحي بين الأقاليم ووسط أعباء الإصلاح والفوضى بين السكان الناتجة عن الاضطراب البيئي المستمر والتغيرات المتلاحقة، وغياب الاحتجاج العام في مواجهة القيود الجديدة المفروضة على حرية التعبير والصحافة... مع ذلك كله فإنه يمكن افتراض أن أغلبية الشعب يمكن أن يبادل الحرية والتسامح بالاستقرار مع وجود تجاوزات إدارية ممن جلبهم معه الرئيس بوتين. ومن غير المؤكد أن خليفة بوتين (الذي أعيد انتخابه لدورة ثانية في مارس من عام ٢٠٠٤ م) سوف يسير على نهجه لأن العديد من جهود وإصلاحات بوتين ارتبطت به شخصياً كقائد، سواء كانت اتجاهاتها أوتوقراطية أو ديمقراطية. فإذا تحركت روسيا في اتجاه أوتوقراطية شخصية (نوع من الديكتاتورية الخيرة التي طبقت بشكل جيد في سنغافورة وكوريا الجنوبية) فإنها يمكن أن تضطلع بالمخاطر التي واجهت الأوتوقراطية الشخصية – عدم الاستقرار ومخاطر الخلافة السياسية (Oliker and Cahrlick-paley 2002) – إن احتمالية حدوث مثل هذا السيناريو عالية في روسيا إذا ما أخذنا في الاعتبار الدعم السياسي القوي للحزب الرئاسي الموالي لبوتين، و «التسلسل الرأسي للقوة» في المنظمات الإدارية الروسية والموالين والمؤيدين للرئيس نفسه من ذوي الخلفية الاستخباراتية والعسكرية ومن المنغمسين فعلياً وبشكل كبير داخل النظام السياسي الروسي.

التدويل:

يعد التدويل عاملاً قوياً يؤثر في التحول الروسي بوجه عام، وعلى الرغم من كونه لا يرتبط بشكل مباشر بالثقافة الإدارية فإن العولمة والتعاون الدولي سياسياً واقتصادياً وثقافياً يسهل انتشار الأفكار والتوجهات العملية التي يمكن أن تقود في النهاية إلى تغييرات متزايدة في الإدارة والحكم.

لم تعد روسيا قوة عظمى عالمياً إلا أنها لا تزال دولة نووية لها وضعها العسكري والسياسي – الاقتصادي في العديد من أقاليم العالم بما في ذلك بعض المناطق المهمة في الشرق الأوسط وآسيا. وفي هذا السياق فإن روسيا تعد فاعلاً اقتصادياً أساسياً في أسواق منتجات الدفاع العالمية، وتنافس مباشرة الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وفرنسا وغيرهم من الفاعلين المهمين في العالم. إن روسيا تعد منتجاً أساسياً

للبتـــرول وثاني أكبر مصدر له في العالم بعد المملكة العربية الســـعودية، وتحتل مكانة رائدة في إنتاج وتصدير الصلب والألومونيوم والبلاديوم وغيرها من الموارد التي تعتمد عليها الكثير من دول أوروبا والعالم بشكل كبير. وتعد روسيا أيضاً سوقاً كبيراً وإن كان محفوفاً بدرجة عالية من المخاطرة للواردات والاستثمارات الأجنبية. فرخاء الدولة واســـتقرارها السياســـي - الاقتصادي يعتمد بشـــكل متزايد على العلاقات الدولية. والموجة الأخيرة من الإرهاب العالمي وانتشـــار أســـلحة الدمار الشـــامل والارتباطات السياسية لروســـيا مع بعض الدول بالتعاون في هذه المجالات تزيد أيضاً من مصلحة المجتمع الدولي في الارتباط بروسيا.

وفـــي المقابل ومثلما تتحول الأولويات الداخلية إلى الديمقراطية واقتصاد الســـوق فإن ذلك يزيد من نصيب روســـيا في التدويل، خاصة من منظور التنمية الاقتصادية، ولتحويـــل قاعدتها الغنية من الموارد الطبيعية إلى ثروة اقتصادية فإن على روســـيا أن تستفيد أقصى استفادة من كلٍ من التصدير وأنشطة الاستثمار الدولي تحقيقاً للفائدة الاقتصاديـــة القصوى ووصولاً إلى اقتصاديات الحجم الكبير. وعملياً تحتاج روســـيا إلى التقنية والاســـتثمار الأجنبي. ومن وجهة نظر المســـتهلك فإن التحرير السياسي - الاقتصـــادي يفتح بدوره مجالاً واســـعاً من الفوائد وإمكانية كبيرة للوصول للســـلع والخدمـــات أجنبية الصنع وخدمات أخرى مقدمة بأســـعار أقل، مما يؤدي في الوقت نفســـه إلى ارتفاع في مستويات المعيشـــة. إن روسيا ومواطنيها سوف يكتسبون أيضا من خلال الارتباط بالتجارة والاستثمار الدولي إمكانية أكبر للوصول للأسواق الدولية والوظائـــف ومصادر التعليم والتبـــادل الثقافي والتنقل والخبـــرة العملية في الأعمال وإدارتها وكذلك في الحكم والإدارة محلياً وعالمياً[١٥].

جدول رقم (١)

تصنيف روسيا في قياسات دولية مقارنة بأفضل وأسوأ دول العالم

	روسيا		ثلاث دول رائدة		ثلاث دول متدنية	
	المرتبة	الدرجة	المرتبة	الدرجة	المرتبة	الدرجة
دليل عام ٢٠٠٢ م للحرية الاقتصادية (مؤسسة التراث من ١٥٦ دولة على مقياس من ١: ٥ www.heritage.org/research/features/index/	١٣٥	٣,٧٠	١ هونج كونج ٢ سنغافورة ٣ لكسمبورج	١,٤٥ ١,٥٠ ١,٧٠	١٥٣ زيمبابوي ١٥٥ كوبا ١٥٦ كوريا الشمالية	٤,٤٠ ٤,٤٥ ٥,٠٠

مؤشرات إمكانية السوق بالنسبة للأسواق الناشئة (جامعة ولاية ميتشيجين) من ٢٤ دولة على مقياس من ١: ١٠٠ www.globaledge.msu.edu/ibrd/marketport.asp	١٣	٢٣	١ هونج كونج ٢ سنغافورة ٣ كوريا ج	١٠٠ ٩٨ ٧٥	٢٢ أندونيسيا ٢٣ فينزولا ٢٤ كولومبيا	٨ ٧ ١
مؤشر الاستعداد الإلكتروني عام ٢٠٠٢م – وحدة المخابرات الاقتصادية من ٦٠ دولة على مقياس من ١: ١٠ www.ebusinessforum.com/indexasp?layout=rich_story&doc_id=5768	٤٥	٣,٩٣	١ الولايات المتحدة ٢ هولندا ٣ كوريا الجنوبية	٨,٦١ ٨,٤٥ ٨,٤٠	٥٨ الجزائر ٥٩ كازاخستان ٦٠ اذربيجان	٧,١٨ ٧,١٢ ٦,٨٣
مؤشر نمو التنافسية ٢٠٠٢م (المنتدى الاقتصادي الدولي) من ٨٠ دولة www.weforu m.org/site/knowledgenavigator	٦٤	لا يوجد	١ الولايات المتحدة ٢ فنلندا ٣ تايوان	لا يوجد	٧٨ بوليفيا ٥٩ زيمبابوي ٨٠ هايتي	لا يوجد
دليل العولمة ٢٠٠٢ م من ٥٠ دولة www.atkearney.com/shared_res/pdf/Rankings_2002_S.pdf	٤٥	لا يوجد	١ ايرلندا ٢ سويسرا ٣ السويد	لا يوجد	٤٨ الأرجنتين ٤٩ المكسيك ٥٠ باكستان	لا يوجد
دليل الثقة في الاستثمار الأجنبي المباشر ٢٠٠٢ م من ٢٥ دولة على مقياس من صفر: ٣ www.atkearney.com/shared_res/pdf/FDI_confidence_sept2002_S.pdf	١٧	٠,٩٦	١ الصين ٢ الولايات المتحدة ٣ المملكه المتحدة	١,٩٩ ١,٨٩ ١,٥١	٢٣ بلجيكا ٢٤ تايوان ٢٥ النمسا	٠,٨٦ ٠,٨٥ ٠,٨٦
دليل التنافسية العالمية ٢٠٠٣م (المعهد الدولي للتنمية الإدارية) www.o2.imd.ch/documents/wcy/content/ranking.pdf من ٣٠ دولة بأكثر من عشرين مليون نسمة على مقياس من ١: ١٠٠ نقطة	٢٦	٢٤,٥٨	١ الولايات المتحدة ٢ أستراليا ٣ كندا	١٠٠ ٨٦,٥ ١,٥١	٢٨ أندونيسيا ٢٩ الأرجنتين ٣٠ فينزولا	١٣,٢ ١٢,٥ ٩,٨
دليل الشفافية الدولية لمراقبة الفساد ٢٠٠٢ م من ١٠٢ دولة على مقياس من الصفر (أعلى مستوى فساد) وحتى ١٠ (بلا فساد مطلقا) www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/dnld/cpi2002	٧١	٢,٧	١ فنلندا ٢ الدنمارك ٣ نيوزلندا	٩,٧ ٩,٥ ٩,٥	٩٨ البارجواي ١٠١ نيجيريا ١٠٢ بنجلاديش	١,٧ ١,٦ ١,٢

جدول رقم (٢)

تعداد السكان والصادرات التجارية والاستثمار الأجنبي المباشر بالنسبة للفرد

	٢٠٠١		٢٠٠٢
	تعداد السكان بالملايين	الصادرات التجارية للفرد بالدولار	الاستثمار الأجنبي المباشر للفرد بالدولار
العالم	٦,١٣٣	١,٠٠٥	١٩٠
روسيا	١٤٤,٨	٧١٣	١٩
الصين	١٢٧٢	٢٠٩	٣٠
جمهورية التشيك	١٠,٣	٣,٢٤٠	٤٤٥
ألمانيا	٨٢,٢	٦,٩٢٩	٢,٣٠١
هنغاريا (المجر)	١٠,٢	٣,٠١٨	١٦٦
اليابان	١٢٧,١	٣,١٨٤	٦٥
بولندا	٣٨,٧	٩١٧	٢٤١
الولايات المتحدة	٢٨٤	٢,٥٧٤	١٠١٣

تم التقييم وفقاً لتقرير التنمية الدولية لعام ٢٠٠٣ ص ٢٣٤ - ٢٤٣.

ويوضح الجدول تصنيف روسيا عالمياً وارتباطاتها بالاقتصاد العالمي مقارنة ببعض المناطق والدول المختارة، ووفقاً لكل القياسات الممثلة في الجدول رقم (١) تشغل روسيا مراكز متدنية عالمياً متأخرة عن غيرها من الدول الرائدة حيث تأتي في المرتبة الـ ١٣٥ (من إجمالي ١٥٦) في مستوى الحرية الاقتصادية والـ ٤٥ (من ٦٠) في الاستعداد الإلكتروني والـ ٦٣ (من ٨٠) في معدل نمو التنافسية والـ ٤٥ (من ٥٠) في التحول نحو العولمة والـ ٢٦ (من ٣٠) في التنافسية والـ ٧١ (من ١٠٢) في تتبع الفساد. وتكشف هذه الإحصاءات عن المشكلات الروسية فيما يتعلق بضعف الحكم والثقافة الإدارية القديمة وتشير إلى تهيب المضي قدماً في طريق الإصلاح.

ولكون روسيا غنية بالموارد المعدنية، وباعتبارها الدولة الأكبر مساحة (١٢ ٪ من إجمالي مساحة العالم) والسابعة عالمياً من حيث عدد السكان (٢,٤ ٪ من إجمالي عدد السكان) فإن إسهام روسيا في الاقتصاد العالمي والتجارة والاستثمار تعد منخفضة بشكل لا يتناسب مع تلك الإمكانيات السابق ذكرها، فعلى سبيل المثال أسهمت روسيا في عام ٢٠٠١ بـ ٠,٨ ٪ فقط في الدخل المحلي الكلي عالمياً، وأسهمت بـ ١,٧ ٪ من

صادرات العالم، واجتذبت ٢,٠ ٪ من تدفقات الاستثمارات الأجنبية العالمية المباشرة في عام ٢٠٠٠م، وعلى العكس من ذلك وخلال العام نفسه فإن الولايات المتحدة تمتلك ٦,٧٪ من مساحة العالم و ٤,٦ ٪ من إجمالي عدد سكان العالم قد أسهمت بـ ٣١,٣٪ من الدخل المحلي الكلي عالميا، و ١١,٩٪ من صادرات العالم، و اجتذبت ٢٤,٦٤٪ من تدفقات الاستثمارات الأجنبية العالمية المباشرة. وتتخلف روسيا عن بقية الدول أيضاً فيما يتعلق بنصيب الفرد من التجارة وتدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة (جدول رقم ٢).

ومع بدايات القرن الواحد والعشرين وروسيا لا تزال الدولة الكبيرة الوحيدة التي ما زالت خارج منظمة التجارة العالمية، ومع تعليق خطط إدارة الرئيس بوتين لضمان عضوية روسيا في المنظمة بحلول عام ٢٠٠٥م فإن هناك أيضا شكوكاً حقيقية داخل وخارج روسيا بشأن إمكانية تأهل البلاد لمثل هذه العضوية في ٢٠٠٥م، كما أن عضوية روسيا في الاتحاد الأوروبي وهو تكتل تجاري مهم آخر (وهي ضرورة منطقية من وجهات نظر عديدة) لم يتم حتى مناقشته إلى الآن مع الاتحاد الأوروبي، ويرى الكثيرون في الاتحاد الأوروبي أن روسيا لا يمكن التنبؤ بما تفعله سياسياً فهي شاسعة المساحة، وكثيرة الاختلاف عن باقي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

ويطرح تساؤل مفاده أن: هل يمكن تدويل روسيا؟ وهل لهذا التدويل أن يقود إلى تغييرات مستقرة في الثقافة الإدارية الروسية؟. إن الإجابة المختصرة على هذا التساؤل الجديد والمعقد هي بالتأكيد «نعم». فعلى أية حال فإنه يُحتمل أن يكون تدويل روسيا تدرجياً ومحدود النطاق وأقل ديناميكية مقارنة بالدول الأخرى. وقد شكل الحجم الجغرافي الكبير لروسيا وانعزالها النسبي عن العالم حاجزاً أمام التدويل على مدار العقود العديدة الماضية، وقد تغير ذلك الحاجز جزئياً من خلال تطور وسائل المواصلات والاتصال. وتؤثر بدورها التغيرات الأخيرة بالأساس على المدن الحضرية الكبرى مثل موسكو وسان بطرسبرج تاركة الثقافة الإدارية لبقية أنحاء الدولة بعيدة عن التأثير الدولي المباشر.

إن تقليد القيادة السلطوية والمركزية العالية في حكم روسيا، والتي تطورت عبر قرون عدة لا يظهر علامات على الضعف، وبالإضافة إلى المركزية المستمرة في القوى السياسية – الاقتصادية والإدارية في موسكو تحت إدارة بوتين فإن هناك أيضا مؤشرات متعددة على مزيد من المركزية وإخضاع الإعلام المستقل من قبل الحكومة نفسها. ويتوقع أن يزداد ذلك التوجه في الفترة الرئاسية الثانية لبوتين.

وبشـــكل موضوعي فإن النخب السياســية الحاكمة ونخب قطاع الأعمال والنخب الأمنيــة كذلك الذين يحكمون الدولة ويتحكمون في مواردها ويتمتعون بمزايا ضخمة لا تبالي لفقد قوتها ومراكزها الشــخصية نتيجة لهذا التدويل، إذ تســعى تلك النخب مجتمعة تحت دعاوى الوطنية والقومية إلى زيادة قوتها وتأمين مراكزها الإستراتيجية داخل الهيكل الإداري العام.

وتعد التحفظات على حركة التدويل في روســيا قوية بشــكل خاص في المحليات، حيث المســتوى المنخفض في التعليم العام والمتخصص، والوعي السياسي - الثقافي، والتنافســية، والقدرة على حل المشكلات المرتبطة بســيناريوهات تدخل عالمي، وذلك بشــكل أكبر مما هو عليــه في المدن الكبــرى. ومن المنتظر أن يأتــي التدويل بدوره بتعقيــدات إضافية على الإدارة في شــكل مصادر بديلة للمعلومات وأفكار مســتقلة وحاجة إلى اللامركزية ومشاركة جذرية، وتقاسم السلطة، والشفافية والمساءلة وزيادة في التشريعات والحريات والمسؤوليات والعديد من التحديات الأخرى.

وبعيداً عن التصور العقلاني الشائع فيما يتعلق بمسألة التدويل فإن النخب الروسية الحاكمة ليــس لديها إلحاحية آنية للقيام بالتغييرات مــادام ذلك لن يمس مصالحها قصيــرة المدى. إن الاكتفاء الذاتي العالي في الموارد الطبيعية والســوق المحلي الكبير يســمح بكفاءة نسبية دون الحاجة إلى تدويل واســع للاقتصاد، وأيضاً اعتماد العديد من الدول الخارجية على البترول والغاز الروســي وغيرهما من المواد الأولية (بما في ذلــك العديد من الدول المحورية في العالم)، كل ذلك وغيره من العوامل الأخرى يعمل في عكس اتجاه التدويل الروســي واسع النطاق. وبعبارة أخرى فإن الكيانات الإدارية الروســية سوف تكون أكثر ميلاً إلى تدعيم تدويل ضيق النطاق على المدى القصير مع وجود العديد من قيود الحماية على الصناعات المحلية والأقاليم وأشــكال من التعاون الاقتصادي بعيداً عن التدخلات الأجنبية.

ونظراً لأن روســيا جزء من أوراســيا فإن الدول الصناعية الجديدة (هونج كونج، ســنغافورة، كوريا الجنوبية، تايوان بالإضافة إلى إسرائيل) وإنجازاتها في المسارعة بالنمــو الاقتصادي وعملية الحكم تعد مهمة بالنســبة لروســيا؛ لأنه في تلك الدول تلعب الدولة (أو الحكومة) دور المهندس الأساســي في تنمية اقتصادياتها الســوقية (لنمط الدولة المحكومة الموضح في الشــكل رقم ١). وتمثل الصين أيضا نمطاً آخر يُحتذى به.

ونعــود إلى التســاؤل من جديد حول شــكل تعــاون الأعمال في الســياق الدولي الــذي يمكــن أن يكون أكثر إفادة لروســيا والذي يمكن أن يضيف زخمــاً إضافياً في تطوير الثقافة الإدارية للدولة ؟. إن روســيا ليست فاعلاً مكافئاً في الأعمال الدولية فــي العالم المتقــدم، ونتيجة لذلك فــإن التركيز المتواصل على تصديــر المواد الأولية والصناعات الاســتخراجية على الرغم من أنه ســيكون مفيداً على المدى القصير، إلا أنه لا يعد اســتجابة فعالة لاحتياجات التطوير الروسي طويل المدى. فيجب أن يكون التركيز الأكبر على الموارد الإنســانية والثقافية وأن يكون لها الأولوية القصوى. وعلى وجه الخصوص فإن تلك الأولويات يجب أن تتضمن الاســتثمار في التعليم المتخصص وتدريــب العمالة وتنميتها من خلال تمويل مشــاريع تنمية علميــة قائمة على الخبرة المتقدمة في العديد من الدول مما يجلب المزيد من المشاريع الدولية المشتركة وغيرها من أشــكال تعاون الأعمال إلى روســيا من أجــل تعزيز فهم أفضل لــلإدارة والحكم الفعّال من قبل الكوادر الروسية، وتضمين مجالس إدارات الشركات الروسية نخبة من أفضل الممثلين للأعمال الدولية (خاصة في الشــركات متوسطة الحجم في المحليات الروسية)، إضافة إلى توفير وتطوير التمويل للمشاريع المشتركة واللازم لدعم المشاريع ذات الإمكانات العالية في الشركات الروسية، وأخيراً مشروعات البحث والاستشارات المشتركة الموجهة إلى الأعمال والعلاقات التعاونية بشكل أساسي.

الهوامش:

١- ساعد في جمع بيانات هذا الفصل ديميتري سيربينينكو Dimitry Serbinenko وهو طالب في جامعة صداقة الشعوب في موسكو – روسيا – وزميل الرئاسة الروسية ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣م في جامعة لويولا ماريمونت في الولايات المتحدة.

٢- في الوقت الذي تم فيه تعديل جزئي لنقص الطرق الجيدة في حكم الأمة، ومع تقنيات المعلومات الحديثة فإن عجز البنية التحتية الروسية المصحوب باتساع رقعتها يظل عائقاً أمام التطورات السياسية الاقتصادية والثقافة الإدارية. ويرجع ذلك إلى نقص كل من القدرة المحلية على الوصول إلى مصادر المعلومات التقليدية منها والإلكترونية، التدريب والتطوير وخدمات الاستشارة المتخصصة والتوجيه بوجه عام.

٣- ورغم إلغاء العبودية في روسيا عام ١٨٦١م فقد ظلت بالأساس دولة ريفية بالدرجة الأولى حتى أواخر العشرينيات وأوائل الثلاثينيات عندما أطلق جوزيف ستالين حملة تصنيع واسعة النطاق. وقد ظل الملايين من الفلاحين الباقين عبيداً للشيوعية نتيجة للقيود القاسية على الهجرة ونظام ترخيص الإقامة.

٤- لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى دراسات مكتبة الكونجرس ٢٠٠٣م.

٥- كانت «ديكتاتورية البروليتاريا» تشكل مبدأ أساسياً في المذهب الشيوعي والتي تم وضعها في شكل مؤسسي في إيديولوجيا الحزب الشيوعي وميثاقه وبرنامجه. إضافة إلى ذلك فإن عضوية الحزب كانت مطلباً إلزامياً في اختيار العمالة في المناصب الإدارية العليا في كل من الحزب والكيانات الحكومية وكذلك في ترتيبات الرعاية الصحية الأسرية وغيرها من المنافع.

٦- وفقاً للنتائج التمهيدية للإحصاء السكاني القومي الروسي الأول فإنه منذ عام ١٩٨٩م كان أكثر من نصف القرى الروسية البالغ عددها ١٥٥,٢٩٠ قرية مهجورة أو يسكنها أقل من خمسين نسمة. وفي صيف عام ٢٠٠٣م أعلنت الحكومة الروسية نقل حوالي ٦٠٠,٠٠٠ مواطن من الأماكن النائية في سيبيريا وفي القطب الشمالي، والذي يعد أكبر نقل للسكان منذ حقبة ستالين. ولم يكن لحياتهم وأعمالهم في تلك المناطق أن تستمر في ظل اقتصاد السوق دون دعم حكومي قوي (Paton 2002; Conant 2003).

٧- الاسم الرسمي لأكبر جمهوريات الاتحاد السوفيتي الخمسة عشر. وقد سكنها الروس بشكل أساسي وقد شكلت الجمهورية الاشتراكية الفيدرالية السوفيتية الروسية نحو ٧٥ ٪ من مساحة الاتحاد السوفيتي ونحو ٦٢ ٪ من السكان وأكثر من ٦٠ ٪ من مخرجاتها الاقتصادية (مكتبة دراسات الكونجرس ٢٠٠٣ م).

٨- خلال الفترة ما بين ٢٠٠١-٢٠٠٣م قامت إدارة دراسات النخبة في معهد العلوم الاجتماعية الروسي بإجراء مسح بعنوان "نخبة بوتين حول السير الذاتية لـ ٢٥٠٠ من أعضاء مجلس الوزراء والبرلمان ونخبة حكومات الأقاليم وقادة الأعمال. أشار المسح إلى توجه ذي طابع عسكري

في بنية الحكم الروسي، فقد شكل الأفراد ذوو الخلفية العسكرية الروسية من ١٥: ٧٠ ٪ من إجمالي النخب الروسية في كل المجموعات التي تمت دراستها. أكثر من ٣٥ ٪ من كل نواب الوزراء تم تعيينهم بواسطة فلاديمير بوتين منذ عام ٢٠٠٠م يأتون من القطاع العسكري الأمني، وأكثر من ربع موظفي المناصب العليا الروسية اليوم هم خريجو أكاديميات عسكرية. وقد تضاعف تمثيل العسكريين بين محافظي المناطق على مدى العامين الأخيرين. اجتث التوجه ذو الطابع العسكري نخب حقبة يلتسين من الموظفين المدنيين ذوي الدرجات العلمية المتخصصة والمتقدمة في الوقت نفسه، واليوم فإن عدد قادة الدولة الحائزين على مثل هذه الدرجات قد تناقص من ٥٠ ٪ إلى ٢٠ ٪ (Karatnycky 2003; Kryshtanovskaya 2002).

٩- ولمزيد من التفصيل برجاء الرجوع إلى الموقع الإلكتروني www.rsppr.ru.

١٠- وللحصول على نسخة روسية كاملة من هذه الوثائق برجاء الرجوع إلى المواقع الإلكترونية www.rid.ru ،www.goscomzem.ru/leg_069.htm.

١١- من إجمالي المستخدمين الأمريكيين فإن ٥٤ مليوناً من مالكي العقارات يدخلون على شبكة الإنترنت و ١١ مليوناً يستخدمون الكابل للدخول على الشبكة و ٥,٤ ملايين يستخدمون اتصالاً عبر الـ DSL (Taylor 2003).

١٢- وبالرغم من أن هذه المتطلبات غير واقعية بالنسبة لروسيا أخذاً في الاعتبار نطاق وعمق المشكلة (بما في ذلك الموارد المحدودة ونقص فرصة تنفيذ هذه المهمة بشكل سريع) فإن هذه المبادرة موجهة في الاتجاه الصحيح.

١٣- كان هناك ٣٥,٥ مليون مستخدم لخط هاتف أرضي و ١٧,٦٥ مليون مستخدم للهاتف الخلوي في روسيا، في مقابل ١٨١,٦٠ مليوناً و ١٥٨,٧ مليوناً في الولايات المتحدة الأمريكية (CIA 2003).

١٤- وتظهر السخرية المريرة جلية في أنه في عام ٢٠٠٣ م تم إعلان شركة يوكوس YUKOS التي تعد واحدة من أكبر شركات البترول الروسية باعتبارها واحدة من أكثر الشركات كفاءة وشفافية في العالم وذلك من قبل مجلة الثروة Fortune. وتخضع شركة يوكوس حالياً للتحقيق العام الواسع بشأن اتهامات مزعومة متعددة يعتقد أن تكون ذات دافع سياسي. ويرجع الكثير من المراقبين الروس تلك التهم إلى إستراتيجية الأعمال المستقلة وتوجه العلاقات العامة لشركة يوكوس وعلى قمتها رئيسها ميخائيل خودوركوفسكي. وبالرغم من الخسائر المالية التي تتعدى المليارات والتي منيت بها يوكوس فإن المصالح الحكومية القوية قد تشابكت مع مجرى التحقيقات معبرة عن أهداف سياسية تظهر سلطتها كمصالح قوية. وكمثال على القرارات الإدارية الروسية فإن السيناريو المرجح هو أن يقوم فلاديمير بوتين بإجبار مؤسسات تطبيق القانون على استخدام طرق خاصة عند التحقيق في قضايا مالية معقدة أو في تجاوزات ممثلي رجال الأعمال الكبرى بأسلوب مسيئ من حين لآخر، وذلك من وجهة نظر السلطة فيما يتعلق بمواردهم الاقتصادية القوية عندما يمارسون ضغوطهم لتحقيق مصالحهم السياسية.

ويمكـــن أيضاً لبعض المؤيدين لحكم القلة أن يتأثـــروا بذلك. وللحفاظ على التوازن فقد توجه ضربة سياســـية تكتيكية، فعلى ســـبيل المثال اعتاد أناتولي شوبيس رئيس نظم الطاقة الموحدة في روســـيا مثل هذه الضربات. وبلا شـــك فإن هذه الحركة سوف تشيع بين الناس، وتظهر أن الكل متســـاوون أمام القانون في روســـيا بما في ذلك السانبطرســـبرجيين الجدد (فريق بوتين ومعارضيهم).

١٥- على سبيل المثال تبنت روسيا في إبريل ٢٠٠٢م ميثاقها الخاص بالإدارة المشتركة غير الإلزامي. وقد تمت صياغة الميثاق على غرار مبادئ الحكم التعاوني لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وقد تم تطوير هذا الميثاق بواسطة شركة كودرت وإخوانه وهي شركة قانونية غربية لها سمعتها الدوليـــة مع تمويل مقدم من قبل الحكومة اليابانية عن طريـــق البنك الأوروبي لإعادة الهيكلة والتنمية.

المراجع:

Akhiezer, A. 2002. "Spetsifika rossiiskoi politicheskoi kultury i predmeta politologii" (Specifics of the Russian Political Culture and a Subject of Political Science). (Istoriko-kulturnoe issledovanie). Pro et Contra. Politicheskaya kultura. Biblioteka publikatsii Moskovskogo Tsentra Karnegi. Accessed April 24, 2003 (http:!/pubs.carnegie.rulp&c/Vol7-3/2002!pdf/v7n303-.pdf).

Azrael, I and Peterson D. 2002. "Russia and the Information Revolution." RAND Center for Russia and Eurasia. Santa Monica, CA: RAND. Accessed June 20, 2003 (http://www. rand.org/pblications/IP/1P2291/P229pdf).

Brokgauz, F. A. and I. A. Efron. 2002. "Entsiklopedicheskii slovar." Sovremennaya versia. Moscow: Russia.

Vartanova, E. 2002. "Media v postsovetskoi Rossii: ikh struktura i vliyanie" (Media in the Post-Soviet Russia: Its Structure and Impact). Pro et Contra. tom 5. No.4. Osen' 2000. p.6181-. Accessed December 4, 2002 (http://pubs. carnegie.ru/p&c/Vol54/2000-/v5n403-.pdf).

CIA. 2002. The World Fact book. Accessed July 14, 2003 (http:/Jwww. cia.gov /cialpublications/factbooklgeos/rs.html).

Conant, E. 2003. "Ghosts of the Heartland." Newsweek, Atlantic Edition. Accessed July 14, 2003 (http://www.cdi.org/russia/johnsoni7246-1 7.cfm).
Economic Intelligence Unit. 2003. "The 2003 E-readiness Ranking." The Economist. Accessed July 19, 2003 (http://graphics.eiu.com/files/adj,dfs/eReady_2003.pdf).

Gratche M., N. Rogovsky, and B. Rakitski. 2001. "Leadership and Culture in Russia: The Case of Transitional Economy." Accessed January 2003 (http://www.haskayne. ucalgary.ca!GLOBE/Public/publications_200 1 html).

Grazhdansky Kodeks Rossiiskoi Federatsii (Civil Code of the Russian Federation). 2002. Moscow, Russia, Yuridicheskaya Literatura.

Hofstede, G, 1997. Cultures In Organizations: Software of the Mind. London: McGraw Hill.

Javidan, M. and R. House 2001. "Cultural Acumen For the Global manager: Lessons From Project Globe." Organizational Dynamics 29(4):289.

Johnson, David, ed. 2003. "YUKOS Case to Be Settled" Johnson s Russian List 7259(2). Accessed July 21, 2003

(http://www.cdi.org/russialjohnson/72592-.cfin).

Karatnycky A. 2003. "Jobs For Boys: Putin's New Militocracy." The Wall Street Journal, June 13. Accessed June 20, 200 (httpJ/www.cdi.org/russia/johnson/722 1- 12.cfm).

Klyuchevsky. V 191131-. The Course of Russian History. 5 vols. Translated by C. I Hogarth. New York: Dutton. Korchagina, V 2002. "Study: Bribery a $36 b Business." The Moscow Times, May 22.

Kryshtanovskaya 0. 2003. "Putin's People. Does our Future Include a Militarized Russia and Authoritarian Rule?" Vedoinosti, June 30. Accessed June 30, 2003

(http://www.cdi.org/russia/johnson/7245- 1 .cfm).

Lawrence, P and C. Vlachoutsicos. 1990. Behind the Factaiy Walls, Decision Making in Soviet and US. Enterprises. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Lewis, R. 1999. When Cultures Collide. Managing Successfully Across Cultures. London: Nicholas Breadley Publishing. Library of Congress Country Studies. 2003. Russia. Accessed July 17, 2003 (http:J/lcweb2.loc.gov/frdlcslrutoc.html).

McFaul, M. 2003. "The Real Vladimir Putin." The Will Street Journal, July 9. Accessed July 9, 2003 (http:I/www.cdi.org/russialjohnson/7247-9,cfm).

Media Sustainability Index (MSI). 2002. Russia. International Research and Exchange Board (IREX). Accessed June 6, 2003 (http://www.irex.org/msi/20O2/country/ Russia.pdf).

Mite, V 2003. "Russia: Critics Call Kremlin's Yukos Investigation Politically Motivated." CDI Russia Weekly 265(1). Available at (http://www. cdi.org/russia/2651- ,cfm).

NAG Consulting-Intratrade. 2004. Accessed August 19, 2004 (http:/!wwwrussiaexport.net).

Nationmaster. Available at (http:/!www.nationmaster.corn/graph-T/med... per..com.cap).

Normativnyie i rasporyaditelnye dokumenty (Government Documents). 2003 http://www.goscornzem.ru/legal.htm (accessed July 10, 2003).

Oliker, O. and T. Charlick-Paley. 2002. "Assessing Russia's Decline: Trends and Implications for the United States and the U.S. Air Force." RAND.

Perfilev Y. 2002. "Territorial Organization of the Russian Internet-Space." In The Internet and Russian Society Moscow: Moscow Carnegie Center. Accessed July 20, 2003 (http://www.cdi.org/russia/johnson/70698-.cfm). .
I Russkaia gosudarstvennost: tabel o rangakh (The Russian Statehood: The Table of Ranks). Accessed June 17, 2003 (http://voskres.ru/gosudarstvo/army/ range-table.htm).

Rossiiskaya knizhnaya palata. 1999. Fechat' Rossiiskoi Federatsii v 1998 godu (The Russian Book Clearing House. Print in the Russian Federation in 1998). Moscow, Russia.

Rosbalt. 2003. "Voted World's Most Efficient Company by Fortune Magazine." Fortune, July 17. Accessed July 17, 2003 (http://www.cdi.org/russia/johnson/725414-.cfm),

Shikhirev, P. 2000. Vvedenie v rossiskuyu delovuvu kuituru (Introduction to the Russian Business Culture). Moscow, Russia: Novosti.

Smelser, Neil 1 and Paul 13. Baltes. 2001. International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences. New York: Elsevier.

Taylor, C. 2003. "Budget Broadband" Time, July 28.

The World Bank Group. 2003. World Development Report 2003. Accessed August 19, 2004 (http://econ.worldbank.org/wdr!).

Transparency International. 2002. Corruption Perceptions Index 2002. Accessed February 12, 200

(http://www.transparency.org/pressreleases...archive/20022002.08.28/, cpi.en.html).

United States Agency for International Development. 2003. Media Sustainability Index, 2003. Washington D.C.: IREX Media. Available at (http://www.irex. org/msi/2003/MSIO3-Russia.pdfj.

U.S. Department of Commerce. 2002. "Commercial Overview of Russia." BISNIS Accessed August 19, 2004

(http:!!www.bisnis.doc.govlhisnis!bisnis.cfm).

U.S. Department of Commerce. 2002. "Russia. Country Commercial Guide." Accessed May 12, 2003 (http://www.usatrade.govlWebsite/CCG. nsf/ CCGurIICCGRUSSIA2002-CH- 10).

U.S. Department of State. 2002. "Background Note. Russia." Bureau of European and Eurasian Affairs.

الفصل السادس

الثقافة الإدارية في الشرق الأوسط: دراسة حالة العالم العربي

جوزيف جي جبرا و نانسي دابليو جبرا

Joseph G. Jabbra and Nancy W. Jabbra

مقدمة:

جاء نمو أنشطة الحكومات في العالم العربي بعد الاستقلال مصحوباً بزيادة في حجم وأهمية البيروقراطية، ومع التحكم الكامل في الشؤون العامة فإن الدول العربية أصبحت مسؤولة عن تخطيط سياسات التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتمكين البيروقراطية من تنفيذ هذه السياسات. وقد ساعد التحدي الذي واجهته البيروقراطيات العربية خلال التحويل السريع لمجتمعاتها من كيانات تقليدية إلى أخرى حديثة في زيادة حجمها وعظم تركيز السلطة لديها، وفي المقابل فإن حجم البيروقراطيات والسلطة المتطلبة قد زاد من فرص الفساد والتصرفات غير الأخلاقية وسوء استخدام الوظيفة العامة من أجل الفائدة الشخصية. الأكثر من ذلك فإنه في سياق هذه الثقافة الإدارية الجديدة لم تنجح محاولات إصلاح البيروقراطية بوجه عام في العالم العربي.

وقد قدم جميل إ. جريسات Jamil E. Jreisat في كتابه «السياسات بلا عمليات.. إدارة التنمية في العالم العربي (١٩٩٧: ٢١-٢٠)» عدة أسباب لفشل الإصلاحات الإدارية مع تركيز خاص على الإدارة غير الملائمة للتنمية ومشكلات القيادة الضعيفة والقدرات المؤسسية غير الكافية، وأضاف جريسات على أساس من المسح لبرامج الإصلاح الإداري الأخيرة في العديد من الدول العربية أن تسييس الإدارة العامة أوجد نوعاً من الفساد الديمقراطي بين الموظفين العامين الذين افتقدوا للمهارات الإدارية الضرورية للرقابة على جهود التنمية وتطبيقها. إن الإصلاحات الإدارية التي طبقت في العالم العربي قد افتقدت إلى الوسائل الثابتة لتنفيذ البرامج وقياس النتائج وبدلاً من ذلك فقد اقتصرت البرامج على تطبيق «منهج إسعاف أولي لمريض ينزف بشدة» (Jreisat 1997: 89)، أكثر من ذلك فلا يوجد حماية مناسبة وتدقيق ملائم وتوازنات لحماية الشعوب من الانتهاكات البيروقراطية، ولذلك فإن الموظفين العموميين في الدول العربية لم يكونوا مساءلين عن تصرفاتهم وسلوكياتهم أثناء ممارستهم لمسؤولياتهم الرسمية.

الثقافة الإدارية الخادعة لآليات الرقابة الرسمية:

يبدو الأداء المنخفض للبيروقراطية في الدول العربية وعدم قدرة الحكومات العربية على إصلاح بيروقراطياتها أمراً محيراً، إذ إن اختباراً سريعاً للبيروقراطية العربية يمكن أن يشير إلى وجود ثقافة إدارية خاصة في العالم العربي، والتي تنعكس بالأساس في عدد واضح من آليات الرقابة الرسمية المصممة لضمان المساءلة والتكامل.

إن الآلية الأولى للرقابة الرسـمية هي آلية داخلية بالدرجة الأولى يحكمها الهيكل الهرمي للبيروقراطية حيث كل مستوى إداري مسؤول أمام المستوى الأعلى. الأكثر من ذلك أن سلوك الموظفين العموميين وحقوقهم ومسؤولياتهم ومراكزهم الوظيفية ينظمها القانون المشرع إما عن طريق الكيان التشريعي أو من خلال مراسيم رئاسية معلنة، أو المشرع من خلال مراسيم ملكية بناء على توصية من مجلس الوزراء، إذ يستطيع في غياب الجمعية التشريعية أن يمارس سلطات تشريعية وتنفيذية في آن واحد. (Al-Farsi, 1978: 94 - 95)

إن النوع الثاني من آليات الرقابة هو خارجي بالأساس، ويشمل حراساً سياسيين إداريين قضائيين وغير رسميين، ومن المفترض أن يعملوا من أجل ضمان مساءلة البيروقراطية وكفاءتها وإنتاجيتها. وفي لبنان، على سبيل المثال، تُعَدَّ القيادات السياسية للإدارات هم الوزراء المساءلون عن إداراتهم أمام مجلس الوزراء، وفي المقابل فإن مجلس الوزراء مساءل بدوره أمام البرلمان جماعيا وبشكل فردي عن البيروقراطية. إن أعضاء البرلمان سياسيون منتخبون يفترض فيهم الرقابة على البيروقراطية وممارسة ضغوط على مجلس الوزراء وإلقاء الضوء على أي مخالفات في سلوك الموظفين العامين، ويمكن أن تزداد تلك الضغوط من خلال جذب اهتمام الرأي العام تجاه ذلك الأمر. وفي عدد من المناسبات فإن الضغط الذي يمارسه البرلمان يسهم في جلب العديد من الإصلاحات الإدارية المطلوبة.

يؤدي الحراس الإداريون دوراً مشابهاً، على سبيل المثال، فإن لجنة الخدمة المدنية التي شكلت عام ١٩٥٩م مسؤولة عن تطوير واستمرارية تقديم خدمة مدنية قوية وقادرة. وتتضمن مسؤولياتها كذلك أموراً تتعلق بالتوظيف والتدريب والترقية والنقل والتقاعد، إضافة إلى ذلك فإنها تستمع للشكاوى المقدمة من الموظفين العموميين فيما يتعلق بنقل الطلبات والأمور النظامية التي تتضمن عقوبة أو فصلاً إدارياً من الوظيفة. (Grassmuck and Salibi, 1964: 4)

تضع الإدارة المركزية للرقابة والتي أنشئت عام ١٩٦١م سياسات التفتيش والمراقبة وتديرها، وذلك بهدف تحسين الإجراءات وتقليل التكلفة وزيادة الكفاءة، ويمتد نطاق سلطتها القانونية إلى كل أقسام الإدارة مع استثناء الجيش والسلطة التشريعية. (Kisirwani, 1971: 173).

يعمل مجلس الدولة باعتباره محكمة للادعاء ومحكمة للاستئناف في الوقت نفسه للحـالات الإداريـة الموكلة إليها بقانون خاص من المحاكـم الأخرى. وفي عام ١٩٦٥م أنشئ مجلس أعلى للتأديب العام للموظفين العموميين، وذلك للتعامل مع كل التجاوزات الإداريـة عدا ما يخص أعضاء لجنة الخدمة المدنيـة والإدارة المركزية للرقابة وقوات الأمن والهيئات المستقلة والمحليات. (Salem, 1973: 59).

وأخيراً.. تهدف كل من جلسـات الاسـتماع العام وجماعات المصالح والمشـاركة المنظمـة للمواطنين والضغوط بصفة عامة إلى إبقاء الموظفين العامين تحت المسـاءلة ومنعهم من استخدام الوظيفة العامة في الحصول على مكتسبات شخصية.

وكمـا هو الحال في لبنان، فـإن الإدارات الحكومية والهيئـات المركزية في مصر مسـاءلة أمام وزاراتها. وفي المقابل فإن الوزراء مسـاءلون بشـكل فردي أمام مجلس الوزراء وجماعياً أمام البرلمان عن تصرفات وسـلوكيات الموظفين العامين العاملين في وزاراتهم. وفي الواقع فإن مجلس الوزراء مسؤول أمام رئيس جمهورية مصر العربية، الذي يمسك بيده سلطات واسعة.

ويفترض أن تقوم اللجان الوزارية والهيئات المركزية بالرقابة على مساءلة الموظفين العامين. فقد أنشئت اللجان الوزارية بواسطة مجلس الوزراء من أجل تنسيق ومتابعة تنفيذ السياسة العامة في التخطيط والتشريع والتنظيم والإدارة والشؤون الاقتصادية والموارد البشـرية والحكـم المحلي. وتمارس الهيئات المركزية المسـتقلة للرقابة (على سـبيل المثال: الهيئة العامة للتدريب، والهيئة العامة للتنظيم والإدارة والجهاز المركزي للمحاسبات.. إلخ) الوظائف نفسها.

وتسـتمد المتابعة الإدارية الواعية مـن مجلس الدولة والنيابـة الإدارية والرقابة الإدارية وكذلك من وزارة الدولة لشـؤون مجلسـي الشـعب والشـورى وديوان رئاسة الجمهورية. (Ayubi, 1980: 200).

أنشئ مجلس الدولة عام ١٩٤٦م ممثلاً في المحكمة الإدارية العليا، وهو على نمط مجلس الدولة الفرنسـي ويتكون من قطاع تشريعي وقطاع استشاري يتولى الإجراءات الإدارية وتفسـيرها. وتشـرف النيابة الإدارية على إجراءات الرقابة والتحقيق بشأن الانتهاكات الإدارية، وتستمع للشكاوى والدعاوى المتعلقة بالأعمال العقابية في مواجهة الموظفـين العموميين. وتفتـش إدارة الرقابة الإدارية التي أنشـئت عام ١٩٥٤م على أعمال الموظفين العموميين وتضمن التطبيق المناسب للقوانين، وتصحيح أي أخطاء في

الإجراءات الإدارية أو التقنية أو المالية. ويعمل ديوان رئاسة الجمهورية باعتباره قناة اتصال بين مكتب الرئيس والوزارات المختلفة، ويشارك بشكل غير مباشر في أنشطة الرقابة الإدارية. (Ayubi).

في المملكة العربية السعودية يمارس الملك إشرافه ورقابته على البيروقراطية السعودية من خلال مجلس الوزراء من جهة ومكتبه الخاص من جهة أخرى. ويعد مجلس الوزراء الذي أنشئ عام ١٩٥٣م أكثر المؤسسات قوة ومركزية وديناميكية في المملكة العربية السعودية ككل، والمجلس مسؤول أمام الملك عن كل أنشطته وأنشطة البيروقراطية التي تعمل بالنيابة عنه. وتحاسب الإدارات من خلال وزاراتها عن أفعال وسلوك العاملين بها أمام مجلس الوزراء وأمام الملك. إن الهيئات المركزية المستقلة تعد مساءلة مباشرة هي الأخرى أمام الملك، وعلى الرغم من أن قياداتها تتمتع بقوى وزارية إلا أنها لا تشارك عادة في مداولات مجلس الوزراء. (Al-Awaji, 1971: 126 -131).

وفيما يلي بعض الإيضاحات:

يضطلع ديوان الخدمة المدنية* الذي أنشئ بمرسوم ملكي في عام ١٩٧٧م بكل شؤون الخدمة المدنية (العمالة، الأجور، تصنيف الوظائف،.. إلى آخره) في كل الوزارات والهيئات والشركات العامة، ويسعى من أجل ضمان المساءلة وتحقيق أداء عالي الجودة من قبل الموظفين العموميين، ولتحقيق هذا الهدف يقدم ديوان الخدمة المدنية توصيات تتعلق بسياسات الخدمة المدنية إلى مجلس الوزراء. (Al-Mazrua, 1980: 290).

يقدم الديوان العام للخدمة المدنية تقارير لمجلس الخدمة المدنية، والذي له صلاحية تحسين المساءلة ورفع كفاءة الموظفين العموميين السعوديين، ويشرف عن قرب على تنفيذ قوانين الخدمة المدنية والإجراءات والقرارات، ويقوم بإجراء البحوث في مجال تصنيف الوظائف والتعويضات والعلاوات والمكافآت، كما يقدم الديوان توصيات إلى مجلس الخدمة المدنية المطالب بدوره بتقديم تقرير سنوي للملك عن حالة الخدمة المدنية السعودية. (Al-Mazrua, 1980: 290; Tawati, 1971: 120 -123).

أنشئ معهد الإدارة العامة بمرسوم ملكي في عام ١٩٦١م لكي يقدم التدريب للموظفين العموميين السعوديين، وبغرض تعزيز المساءلة فيما بينهم. وتنص الفقرة الثانية من قانون إنشائه بوضوح على أن الهدف من معهد الإدارة العامة هو «تحسين كفاءة الموظفين المدنيين وتأهيلهم نظرياً وعملياً كي يكونوا قادرين على القيام بمسؤولياتهم بطريقة تحسن مستوى الإدارة وتتبنى تنمية الاقتصاد الوطني».

* مسمى قديم، وحالياً تم تغييره إلى وزارة للخدمة المدنية. (المترجم).

ثم أنشئت اللجنة العليا للإصلاح الإداري لتصبح كياناً مستمراً بواسطة مجلس الوزراء عام ١٩٦٣م، وذلك لقيادة الإصلاح الإداري وإعادة تنظيم الهيئات الحكومية القائمة وتكوين إدارات جديدة وتطوير طرق ونظم عمل جديدة وكفئة بغرض تحسين الكفاءة والمساءلة فيما بين الموظفين العموميين السعوديين. ويساعد اللجنة العليا في القيام بمسؤولياتها لجنة عمل للإصلاح الإداري وسكرتارية خاصة لذلك. (Al-Mazrua, 1980: 327 -333).

أنشئت الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة بمرسوم ملكي عام ١٩٦٦ م، للاضطلاع بمسؤولية تحسين الكفاءة والفاعلية في الخدمة العامة السعودية، ومساءلة الموظفين العموميين السعوديين عن أعمالهم وسلوكياتهم والرقابة على تنفيذ توصيات الإصلاح التي تتبناها اللجنة العليا للإصلاح الإداري، والمبادرة بتطويرات إدارية عند الحاجة إليها. (Al-Mazrua, 1980: 327 -333).

وأخيراً.. أنشئ ديوان المظالم عام ١٩٥٤م ليمثل توسعاً في الممارسة التقليدية لإمكانية وصول المواطن مباشرة إلى الملك حاملاً شكواه ضد البيروقراطية. (Al-Ghamidi, 1982: 142 -144)

يمكن إيجاد تنويعات من الهياكل الإدارية الرسمية السابق ذكرها عبر العالم العربي، مثلما هو الحال في دول الشرق الأوسط غير العربية مثل إيران وإسرائيل وتركيا. (Farazmand 1989; arsoun and Mashaekhi 1992; Perez and Dorn 1997) وفي الحقيقة، إنه في عدد من الحالات تكون تلك الهيئات مماثلة بل مقتبسة من بيروقراطيات ديمقراطيات غربية، وإذا كان هذا هو الحال فلماذا كانت البيروقراطيات العامة غير كفؤة وغير فعّالة في العالم العربي؟ ولماذا فشل القادة العرب في إصلاحها؟. يمكن إيجاد الإجابة عن هذه التساؤلات في تحليل أكثر تفصيلاً ودقة للديمقراطيات العامة العربية، والذي يمكن أن يظهر سمة سطحية وخادعة في الوقت نفسه للثقافة الإدارية لآليات الرقابة الرسمية.

حقيقة الثقافة الإدارية في العالم العربي:

إن اهتمامات الحكومات العربية منذ الحرب العالمية الثانية بتطوير وتحديث دولها قد قادها إلى تبني فلسفات وهياكل إدارية غربية، وقد أثبتت التجربة عدم نجاح ذلك لأن الإنجاز الغربي قد انطلق من بيئة متأثرة بثقافة إدارية تقليدية واسعة الانتشار وقوية في الوقت نفسه، وهي ثقافة تستمد قوتها من مصدرين أساسيين أولهما: إداري وهيكلي، والثاني: اجتماعي وسلوكي.

المصدر الإداري والهيكلي:

تغذي ستة تيارات ثقافية تقليدية هذا المصدر وهي: المركزية الشديدة، والأنظمة البالية، والتوسع الإداري، والعمالة الزائدة، وصرامة وتعقد القواعد وأخيراً هيكل الأجور.

المركزية المفرطة:

تميز المركزية الشديدة كلاً من الهياكل الإدارية والسلطة في بيروقراطيات العالم العربي. وهنا تثور العديد من النقاط أهمها:

أولاً: إن الرؤساء السلطويين وكبار الإداريين عادة ما يصاحبهم تابعون ضعفاء.

ثانياً: ينتج عن طول خطوط السلطة (بين المستويات الإدارية المختلفة) ضعف الرقابة والتشوش في الأوامر.

ثالثاً: يعتمد التابعون بشكل مفرط على رؤسائهم ويحيلون إليهم مشكلات إدارية صغيرة بحثاً عن حل لها لدى هؤلاء، ونتيجة لذلك أصبح كبار الموظفين العموميين مشغولين باللحظة الإدارية بدلا من تركيز وقتهم على الأمور الأكثر أهمية.

رابعاً: عادة لا يجد التابعون أمورا للقيام بها، ولا تستخدم موهبتهم بشكل كامل.

خامساً: يميل شيوع التأثير والفساد إلى الانتشار.

سادساً: يضيّع المواطنون الوقت والمال بالاضطرار إلى الانتقال عادة إلى العاصمة، والمكاتب المزدحمة بغرض إنهاء معاملاتهم، فالنظام الإداري المصري على سبيل المثال هو شديد المركزية والسلطة فيه مركزة في يد كبار البيروقراطيين، وفي الحقيقة فإن المركزية في المنظمات الحكومية قد أصبحت حلاً مصرياً مفضلا لأي مشكلة تتعلق بالتنسيق. (Ayubi, 1977: 18).

إن التغيرات الهيكلية السريعة التي وقعت في مصر في الفترة بين عامي ١٩٥٢م: ١٩٧٠م زادت من التعقيد والمركزية الشديدة للهياكل التنظيمية التي كانت مثقلة ومنهكة كلياً، الأكثر من ذلك، فشلت كل الخطوات الأساسية التي أخذت بها الحكومة المصرية المركزية بغرض تحسين وضع المحليات في تقليل مركزية النظام ككل وتفويض سلطات أكبر إلى موظفي المحليات، وحتى في الشركات العامة والمؤسسات فإن هناك اتجاهاً

عاماً نحـــو المركزية. (Abdo-Khalil, 1983:67) ويحـــاول الموظفون المصريون دائماً تركيز سلطات أكبر في أيديهم، فقد ذكرت الجريدة المصرية الرسمية عام ١٩٨٢م «إنه مع كل الوجاهة والمزايا المادية التي يتمتع بها مركز المدير كان من الطبيعي أن يتنافس الموظفون بعضهم مع بعض للوصول إلى هذا المركز بكل الطرق الممكنة بما فيها النفاق والرشوة والغيبة والخداع والمكر».

وقد قدم كل من بالمر وياسين وليلى قياساً تطبيقياً للمركزية المفرطة في البيروقراطية المصرية، ودعمت نتائجهم دراسة الأيوبي عام ١٩٨٠م التي مفادها أن مركزية السلطة في البيروقراطية المصرية كانت مشكلة أساسية، وقد خلصوا أيضاً إلى أن مصادر المركزية في البيروقراطية المصرية تضرب بجذورها في كل من الحقائق العملية للحياة البيروقراطية، وفـــي البعـــد الأعم للثقافة المصرية. وتوجد شـــواهد مماثلة لذلك فـــي بقية دول العالم العربي. (Munla nd: 11; Bashir 1965: 47; Al-Bilani 1966: 263; Grassmuck and Salibi 1964: 5; Nakib 1972: 132; Al-Awaji 1971: 206, 209; Sauid Ministry of Planning 1975: 571; Chackerian and Shadukhi 1983: 319 -322).

النظم البالية:

بغـــض النظـــر عن الكم الهائل من المـــال الذي أنفقته الـــدول العربية على تحديث بيروقراطياتهـــا فإن أغلب هذه الدول لا يـــزال يمتلك هياكل إدارية عفا عليها الزمان، ونظماً وإجراءات بالية، ووســـائل تقنية ومادية قديمة. وكل ذلك يزيد من وجود ثقافة إداريـــة تتميز بتدفق غير نظامي للمعلومات وتنســـيق ضعيـــف ونقص في التخطيط الشامل وصعوبة في الرقابة والإشراف والتعقيد الإداري وعدم الكفاءة.

في البيروقراطية اللبنانية، على ســـبيل المثال، نظم وإجراءات تقنية بالية ما زالت تســـتخدم في إطار المعلومـــات المالية والتدريب علـــى البرامج، وتعـــد الآلات الكاتبة والحاســـبة، والحواســـب الآلية غير متاحة بشـــكل كاف، كما أن أجهزة التخزين غير الملائمة هي الأســـاس في مثل هـــذه البيروقراطيات. الأبنية الحكومية بدورها تفتقد للتدفئـــة المركزيـــة والإضاءة الملائمـــة وللتأثيث بوجه عام، كمـــا أن مكاتب العديد من المديريـــات تنتشـــر في العاصمة بيروت وتســـهم في خفض الـــروح المعنوية للموظفين العموميين وتجعل من الرقابة والإشراف والمساءلة أمراً صعب المنال. (Salem, 1973: 59) وتشهد البيروقراطية المصرية وضعاً مماثلاً لذلك. (Ayubi, 1982: 292).

على العكس من لبنان ومصر، تمتلك المملكة العربية السعودية موارد بترولية كافية لإمداد الدولة بالمعدات الفنية والمادية اللازمة، ولكن على أية حال، يستمر الخبراء في الشكوى من غياب العلم والتقنية والإدارة بالأهداف والإدارة العلمية والتطوير التنظيمي (Al-Khaldi, 1983: 44 - 45).

أكثر من ذلك لا تزال شروط العمل ونظم التسجيل ومخططات العمل وخدمات الصيانة وتسهيلات الكتابة والتصوير غير ملائمة بالأساس. وتستمر الإجراءات المطولة في السيطرة على سياق العمل بوجه عام ولا تشجع الكفاءة والمساءلة (Al-Hegelan, 1984: 12)، وحتى في مجال التوظيف فإن الطرق المستخدمة في الإعلان عن الوظائف غير مناسبة وغير فعّالة، وعادة لا يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة، وحتى في حالة القيام بذلك فإنه لا يتم تحديد المواصفات أو الواجبات والمسؤوليات. وينطبق ذلك أيضاً على اختبارات الدخول في الخدمة المدنية وعلى المقاييس المعتمدة في النقل والترقية. (Binsaleh, 1982: 130).

التوسع:

إن ظهور الدولة العربية في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية صاحباً أساسياً للعمل ومقدماً للخدمات قد تسبب في توسع سريع وغير متوقع وغير مخطط له للبيروقراطية، والذي حد من تطوير شعور قوي بالمساءلة بين الموظفين العموميين وقد جعل هذا الموقف من الصعوبة تحقيق رقابة وتنسيق وإشراف ملائم، كما تسبب أيضاً في إيجاد ظاهرة العمالة الزائدة، والتشغيل غير الكامل في الوقت نفسه، ونقص في وضوح خطوط المسؤولية، وفي بعض الحالات نقص في العمالة المؤهلة. وعلى سبيل المثال، كانت الخمسينيات من القرن الماضي نقطة تحول في تاريخ المملكة العربية السعودية، فمع زيادة عوائد البترول بدأت البيروقراطية في التوسع السريع من أجل إمداد المواطنين السعوديين بالخدمات التي هم بحاجة إليها. إن التوسع الجديد والسريع للبيروقراطية لم يقدم بيئة باعثة على الاهتمام بكل ما هو داخلي وتطوير المساءلة بين الموظفين العموميين السعوديين الجدد.

وكانت أسباب ذلك بسيطة للغاية: عدم ملاءمة الرقابة والتنسيق والتخطيط خاصة عند المستوى التنفيذي وبغض النظر عن وجود هيئات لتلك الوظائف، فإن إجراءات الاستجابة لاحتياجات المواطنين كانت بالية وقديمة، كما أن وظائف ومناصب ومسؤوليات الموظفين العموميين لم تكن محددة بوضوح في اللوائح التنظيمية. وعلى ذلك فإن حالة

التشـوش الكلية كانت تعرقل المؤسسـات العامة والإدارات وتصيب المعاملات الإدارية بحالة من الجمود، وتوجد مشكلة مماثلة لذلك في الدول العربية الأخرى.

العمالة الزائدة:

لا يشـجع التداخل ونقص العمالة المؤهلة في أجزاء الحكومة الرئيسية على وجود ثقافة مساءلة بين الموظفين العموميين في الدول العربية، ففي لبنان، على سبيل المثال، تسهم سياسة الترقي بشكل أساسي في العمالة الزائدة، فقد كانت الترقيات تتم سنوياً بين الرتب الوظيفية بغض النظر عن وجود وظائف شـاغرة لهؤلاء الذين تتم ترقيتهم، وقد وصلت العمالة الزائدة فـي البيروقراطية المصرية إلى اتجاهات حادة في معظم المسـتويات، وتقدر الزيادة في قوة العمل بنحـو ١٥٪ من إجمالي عدد العاملين، وتنتج العمالة الزائدة من الضغوط المستمرة على الحكومة لتشغيل العمالة، وكذا من اتجاهات المسـاومة التي يمارسـها كبار الموظفين العموميين، الذين يبالغون في احتياجاتهم من العمالـة بغرض زيادة مكانتهم الاجتماعية وفرص الترقي معاً. ووفقاً للأيوبي تسـهم العمالـة الزائدة قطاعيـاً وجغرافياً في التضخم البيروقراطـي والتراخي واللامبالاة والبطالة المقنّعة في البيروقراطية المصرية، وبذلك توجد بيئة ثقافية معادية للمساءلة بين الموظفين العموميين.

إن عـدم توافر الموظفين المؤهلين يعد مشـكلة خطيرة جـداً تواجه المملكة العربية السـعودية (Tawati 1976: 6; Al-Nimir 1981: 26; Al-Ghamdi 1982: 66). حيث شهدت الخدمة العامة السعودية توسعاً كبيراً استجابة للتزايد المطرد في عوائد النفط ولرغبة الأسـرة المالكة في تزويد المواطنين السـعوديين بخدمات جديدة، ومن ثم فقد شـكل غياب الموظفين السـعوديين المؤهلين حجر عثرة أمام بناء بيروقراطية مسئولة. (Ford Foundation 1963: 3; Al-Awaji 1971: 219; Sadik 1965: 196)

واجهت حكومة المملكة العربية السـعودية هذه المشـكلة بثلاث طرق: الأولى: بدأت في توظيف غير السـعوديين على نطاق واسـع من الدول العربية، الثانية: أنشأت معهد الإدارة العامـة في بداية السـتينيات من أجل تدريـب الموظفين العموميين، أخيـراً والأكثر أهمية: حاولت المملكة تعويض النقص في العمالة المؤهلة من خلال شغل الوظائف الحكومية بعمالة زائدة لم تتلق أي تدريب ملائم لأداء المسؤولية العامة. وقد أصبحت المشكلة أكثر تعقيداً مع عدم التوفيق بين مؤهلات الموظفين العموميين ومتطلبات وظائفهم (لمزيد من المعلومات انظر (Al-Awaji 1971: 221 -222 Tawati 1976: 4; Binsalih 1982: 24; Al-Khaled 1985: 195.

صرامة وتعقد القواعد:

إن الموظفين العموميين عرضة لقواعد صارمة ومعقدة ونادراً ما يأخذون زمام المبادرة في شيء، كما لا يمكن مساءلتهم عن أفعالهم وسلوكياتهم. وتنبع الصرامة في البيروقراطيات العربية من المركزية الشديدة للسلطة والتوجه القانوني لصنع القرار الإداري والإجراءات، وكل هذا لا يسمح بمساحة كافية للإبداع. وفي الحقيقة تقود الصرامة إلى ميل لدى الموظفين العموميين العرب لتجنب المسؤولية خاصة عندما يواجهون مشكلات جديدة لم يتعرضوا لها من قبل ولا ينظمها القانون في الوقت نفسه. الأكثر من ذلك أن القوانين والإجراءات التي تحكم السلوك الإداري هي عادة ما تكون صارمة ومشوشة (Lebanon Civil Service Commission 1969; Ayubi 1977: 170; Attrabi 1982; Murad 1983; 31).

تعاني البيروقراطية السعودية، على سبيل المثال، صرامةً وتعقداً في القواعد والإجراءات، فقبل رفع أي أمر للمسئول الأعلى للحصول على توقيعه وتوجيهه فإن هذا الأمر يكون عرضة لإجراءات طويلة ومضيّعة للوقت، ويتضمن موافقة العديد من الموظفين في المؤسسة، ويمكن أن يقوم كل منهم بالممارسة (Al-Ghamidi 1982: 286; Al-Hegelan 1984: 12; Alnimir and Palmer 1982).

هيكل المرتبات:

إن هيكل المرتبات قضية حساسة في الثقافة الإدارية للموظفين العموميين في الدول العربية، فله تأثير مباشر في كفاءة العاملين ومساءلتهم ودوافعهم الأخلاقية. ويؤثر أيضاً في قدرة الحكومة في الإبقاء على وتوظيف عمالة مؤهلة، فعلى سبيل المثال فإن هيكل الأجور المنخفض للموظفين العموميين في لبنان خاصة بعد انتهاء الحرب الأهلية التي اندلعت عام ١٩٧٥م قاد إلى نتيجتين مهمتين: الأولى: يتلقى الأشخاص المؤهلون مرتبات من القطاع الخاص أكثر جذباً أو يتركون الخدمة العامة اللبنانية. الثانية: إن الذين يبقون في الخدمة العامة قد يصابون بتدني مستوى الأخلاق، ويكونون مرغمين على البحث عن مصادر أخرى للدخل لتعويض أجورهم المنخفضة (Lebanon Civil Services Commission 1969b: 2; An-Nahar 1969: 3)، أكثر من ذلك فإن الزيادات التلقائية للأجور والتي تكتسب عشوائياً وليس وفقاً للجدارة لتعد سبباً آخر في عدم رغبة العاملين في العمل بشكل أفضل، أو في إظهار إبداع بصورة أكبر وكذلك في المساءلة عن تحمل مسؤولياتهم (Nakib 1972: 107).

إن هيـكل الأجور المنخفض وما يرتبط به من حرمان لدى البيروقراطيين المصريين يخلق لدى العديد من الموظفين في المستويات العليا هوساً دائماً بالحصول على مرتبات أعلى ويدفع هذا الهوس الموظفين العموميين للانضمام إلى القطاع الخاص من أجل الحصول على مرتبات أعلى (Al-Salami 1968)، أو ممارسة الفساد لتعويض مرتباتهم المنخفضة (Rose Al-Yousef 1966).

وعلى الرغم من تحسين هيكل أجور الموظفين العموميين السعوديين فإن مشكلة المرتبات غير الملائمة تستمر في الإسهام بشكل متزايد في مشكلات دوران العمالة والمستويات المتدنية من الأخلاقيات ونقص الاندماج الشخصي. يستمر كلٌ من زيادة التوقعات والتغيرات الاجتماعية المتسارعة بالإضافة إلى الضغوط الاقتصادية وضغوط التضخم في إغراء الموظفين الحكوميين بالبحث عن مصادر أخرى للدخل، وذلك إما بالانخراط في أعمال خاصة، أو الالتحاق بالشركات الخاصة ومضاعفة مرتباتهم. وكما سنرى في الجزء التالي من هذا التحليل، يمكن للمرتبات المنخفضة وتصاعد التوقعات أن يقودا معاً إلى ثقافة إدارية تتصف بتدني المعايير الأخلاقية والاندماج الشخصي، كما يمكن أن يؤديا إلى الفساد واستغلال المناصب، وفي كلتا الحالتين تتدنى مستويات الأداء العالية من جهة والمساءلة من جهة ثانية بين الموظفين العموميين في الدول العربية (Tawati 1976: 171; Abussuud 1979: 163; 166).

المصدر الاجتماعي - الثقافي والسلوكي:

تتضمن العادات التقليدية والاتجاهات والسلوك المتأصل لدى الموظفين العموميين في الدول العربية كلاً من: محاباة الأقارب والمحسوبية والعلاقات القبلية والفساد وتجنب المسؤولية ونقص التدريب الملائم.

محاباة الأقارب والمحسوبية:

تستمر الأسرة في السيطرة على الدولة كنقطة محورية للولاء والأمن في الدول العربية، وفي الحقيقة فإن المساءلة أمام الأسرة بشكل عام عادة ما تقدم على المساءلة أمام الدولة، ويقود ذلك لثقافة وممارسة محاباة الأقارب والمحسوبية. أكثر من ذلك فإن الولاء للأسرة يتوازى مع الولاء القوي للقرية والأصدقاء، ويقود ذلك إلى ثقافة المحسوبية. ولا يشجع أي منهما على ثقافة المساءلة بين الموظفين العموميين في الدول العربية. وعلى سبيل المثال فإن كلاً من الروابط الأسرية وروابط الصداقة

فضلاً عن الروابط الجغرافيـــة تعد قوية في لبنان (Nakib 1972: 101)، ويعد الولاء إلـــى كل منهم هو ما يميز البيروقراطيـــة اللبنانية، وبدلاً من أن تكون التخصصية هي أســـاس التعيين في الخدمة المدنية اللبنانية فإن الاعتماد على تلك الروابط باعتبارها أساســاً للتعيين ليس فقط جائزاً اجتماعياً بل أيضاً يعد إلزامياً على القائد السياسي في أن يعين أفراداً من الأســـرة والأصدقاء في المناصب العليا ذات المكانة الاجتماعية داخـــل البيروقراطيـــة اللبنانية، ونتيجة لذلك فإن أحد أبناء الأســـرة اللبنانية العادية ســـيجد صعوبة في الحصول على منصب داخل هـــذه البيروقراطية عند التنافس مع أحـــد أبناء قائد بارز أو أحد أبناء صديق لقائد بارز، ســـواء كان على نفس القدر من التأهيل أو أقل. وبذلك تكون محاباة الأقارب عائقاً أساســـياً أمام نمو ثقافة المساءلة فـــي البيروقراطية اللبنانيـــة. إن الموظف العام الذي يدين بالفضل في الحصول على وظيفتـــه إلى كبير الأســـرة أو لصديق عادة مـــا يؤخر أو يحيـــد أو يعرقل الإجراءات الإدارية العادية بهدف رد الجميل (Salem 1973: 88-89).

ولأن الولاء للأســـرة هو الســـائد فـــإن الموظفـــين العموميين في المملكـــة العربية الســـعودية يمارســـون التحيز إلى الأقارب ولا يتمتعون بالحيادية عند إسناد الوظائف وتوزيع المزايا من ورائها (Lipsky 1959: 45)، وتؤكد ملاحظات لويس ج. كورنينغوير: «مـــع قيام الهيكل الاجتماعـــي برمته على الملكية فإنه ليس من المســـتغرب وجود قدر كبير من ممارســـة التأثير لصالح الأقارب. فمن المســـلم به في هذا المجتمع أن الفرد سوف يستخدم منصبه لصالح أقربائه. ويمكن التوصل إلى النتائج نفسها فيما يتعلق بالثقافة الإدارية للولاء للأصدقاء والقرية والإقليم» (Al-Awaji 1971: 230-242).

العلاقات القبلية:

إن ثقافة الممارســـات غير الأخلاقية وغير المســـؤولة في البيروقراطية قد تنتج من نظـــام قوي للعلاقـــات القبلية. وفي الدول العربية، يكـــون الحال مثلما هو الحال في معظم المجتمعات الآخذة في النمو حيث لم تتحدد بعد معالم وقوانين المجتمع القومي، وحيث يتم البحث عن الحماية خارج حدود العائلة من خلال الروابط الحمائية القوية أو القبلية (Jabbra and Jabbra 1983: 133). إن نظاماً كهذا قد شـــجع على تطوير التوجه نحو المؤسسية وصولاً إلى ثقافة إدارية لا تحترم المساءلة واللوائح.. إن العلاقات القبلية والمحاباة والرغبة في التأثير تسير سوياً مع ثقافة غير أخلاقية في مناخ يجعل للتربح الخاص والولاء الشـــخصي أولوية على الواجب العام، فعلى ســـبيل المثال كانت

الخدمـة اللبنانيـة العامة قبل الحرب الأهلية عـام ١٩٧٥م معرقلة بالغياب الذي كان ممارساً باسـتمرارية من قبل الموظفين العموميين الذين شعروا بأنهم يمكن أن يكونوا بعيدين عن أعمالهم خلال ساعات العمل الرسمية؛ لأنهم يتمتعون بحماية من أقاربهم، ونتج عن هذا السلوك تأخر في إنجاز المعاملات الإدارية، مما سبب إزعاجاً للمواطنين اللبنانيين الذي أجبروا على اللجوء إلى الرشاوى لشراء ما كان يجب أن يكون حقاً لهم بالأساس. (Jabbra and Jabbra 1983: 133 -134).

أدخلـت الحكومـة اللبنانية نظاماً جديـداً بغرض التخلص من مشـكلة الغياب يتم بمقتضاه وضع سـاعات لضبط الحضور والانصراف في كل المؤسسـات العامة، وصار مطلوباً من كل الموظفين تسـجيل وقت دخولهم ووقـت مغادرتهم للعمل. وعلى أي حال ففي ظـل تمتعهم بحماية نظام قائم على العلاقات القبليـة ابتكر الموظفون العموميون حيلة للتغلب على النظام حيث قاموا بتبديل بطاقات التوقيع مع زملائهم أو طلبوا منهم أن يقوموا بتسـجيلها بدلاً منهم. وقد سـجلت الصحافة اللبنانية أنه في ١٩ مارس من عـام ١٩٧١ م عندما قـام وزير الإعلام بزيارة مفاجئة لموظفـي وزارته لاحظ غياب كل رؤساء الأقسـام، على الرغم من أن بطاقات وقتهم تظهر أنهم متواجدون (An-Nahar, September 1969). لاحظـت لجنـة الخدمة اللبنانية العامة بشـكل متكرر أن ثقافة المصلحة الشـخصية والولاء للأقارب لها الأولوية على الواجب العام في الخدمة المدنية اللبنانية (Lebanon Civil Services Commission 1966, 1967. 1978). وفي دراسة لكسـيرواني عام ١٩٧١م أظهرت البيانـات أن ٤٠ ٪ على الأقل من الموظفين العموميين اللبنانيين يتركون أعمالهم يومياً لسـاعة أو أكثر للقيام بأمور شخصية. ويمكن استقاء توضيح آخر للثقافة المؤسسية للممارسات غير الأخلاقية في لبنان في ظل نظام الروابط القبلية وذلك من خلال المعاملات غير الشـرعية واسـتخدام الواسطة من قبل الزعيم لمساعدة ذوي قرباه خارج القنوات الإدارية الشرعية (Jabbra and Jabbra 1983: 133-134). إن العلاقات القبلية والواسـطة كانت سائدة دائماً في الدول العربية الأخرى مع تأثيرات سـلبية مماثلة على ثقافتها الإداريـة (Ayubi 1977: 29; Ayubi 1980: 157; Lipsy 1959: 156; Al-Awaji 1971: 233; aL-kHALEDI 1983: 41).

الفساد:

يعد الفسـاد خللاً ثقافياً خطيراً في المجتمعات العربية وبيروقراطيتها؛ لأنه يعني استغلال الوظيفة العامة في تحقيق مكتسبات شخصية، وللفساد أسباب عدة يأتي على

رأسها الالتزام الضعيف بالمصلحة القومية والصالح العام. إن تغير الوضع الاقتصادي للموظفين العموميين والذي يجعل مرتباتهم غير ملائمة لإرضاء توقعاتهم المتزايدة وحبهم للتفاخر، كما أن العلاقات غير الواضحة للمؤسسات الحكومية واللوائح، وتزايد أعداد الخريجين الباحثين عن وظائف تعد بدورها محدودة للغاية مما يفتح الباب للرشاوى. وأعطت كل هذه العوامل فرصة ذهبية للموظفين العموميين في الدول العربية لغرس ثقافة الرشوة والفساد من خلال الاستخدام المنظم لمواقعهم الوظيفية لتوليد والحفاظ على مصالحهم الشخصية.

فعلى سبيل المثال، وعلى الرغم من صعوبة تجميع قرائن حول ثقافة الفساد في المملكة العربية السعودية فإنه يمكن تحديد العديد من العوامل المسؤولة عن ظهورها بين الموظفين العموميين السعوديين وعلى رأسها (Al-Nimir 1983: 27):

أولاً: ضعف روح الانتماء إلى المصالح القومية لدى الموظفين العموميين السعوديين بسبب الالتزام الزائف بالقيم الذاتية (Al-Awaji 1971: 27)، ويتوقع أن يستخدم الموظفون العموميون السعوديون مناصبهم العامة في تعظيم مصلحتهم الشخصية، ووفقاً لكلمات ليبسكي: "يتوافق هذا الأمر مع ما كان ممارساً من قبل في المنطقة ككل حيث يستفيد الموظفون على كل المستويات من مناصبهم في الإثراء، والذين لا يفعلون ذلك كانوا يعتبرون أغبياء أو غريبي الأطوار (١٩٥٩: ١٧٨).

ثانياً: ينبهر الموظفون العموميون السعوديون بالإنجازات التي حققها نظراؤهم في أوروبا وأمريكا الشمالية، ويزيد ذلك من التوقعات بشأن السلع الاستهلاكية مثل السيارات والأجهزة، مما دفع العديد من الموظفين العموميين السعوديين إلى البحث عن مصادر مالية إضافية من خلال طرق لا يقرها القانون.

وقد سجل العواجي في رسالته للدكتوراه عام ١٩٧١م حواراً مع مسؤول سعودي كان يتلقى آنذاك دراسات جامعية في الولايات المتحدة الأمريكية أشار خلاله إلى أن الراتب الشهري المحدد لم يعد يلبي احتياجات الموظفين العموميين السعوديين وأن الفساد كان أكثر تعقيداً من أن يُحل بالامتناع الشخصي الإرادي عنه.

ثالثاً: أن المركزية الشديدة للسلطة في يد قلة من الموظفين تسهّل الفساد. إن عدم وجود نظام فعّال للرقابة والإشراف ونقص المساءلة يغذّي ثقافة الفساد. وفي محاولة للتحكم في الفساد أعلنت حكومة المملكة العربية السعودية في بداية الستينيات قانون «من أين لك هذا؟»، ووفقاً لهذا القانون كان على كل الموظفين الحكوميين أن يعددوا

كل ممتلكاتهـم بحيث يمكن للحكومة أن تقارن دخلهم بممتلكاتهم. وللأسـف لم يهتم أحد بملء استمارة بيان الحالة المالية أو بجمعها، وتم نسيان ذلك القانون برمته (Al-Tawail 1970: 46). ويمكـن الوقوف على توضيحات مماثلة في بقية الدول العربية الأخرى (Jabbra and Jabbra 1983: 134 -135 ;86-Kisirwani 1971: 79).

إن من المهم ملاحظة أن ثقافة الفساد هذه لا تقتصر على الموظفين العموميين في الدول العربية، بل يمكن ملاحظتها في مجتمعات أخرى في الدول غير العربية الآخذة في النمو، وتشـكل تحدياً أساسـيا لجهودها من أجل خلق هيـاكل إدارية أكثر كفاءة، وتطوير مناخ من الأمانة والتكامل بين الموظفين العموميين.

التهاون وتجنب المسؤوليات:

يمثل التهاون وتجنب المسؤولية خللين إضافيين في الثقافة الإدارية للبيروقراطيات العربية، فعلى سبيل المثال عادة ما يأتي الموظف إلى العمل متأخرين ويظهرون اهتماماً قليـلاً بوظائفهم ويعودون إلى منازلهم مبكرين، ويسـتفيدون أقصى اسـتفادة ممكنة مـن اللوائح غير المنضبطة لربـط الالتزام بالأجور. وبالإضافة إلى ذلك يميز التهاون المستويات العليا من البيروقراطية (Salem 1973: 90). فوفقاً للبلاني "على الرغم من أن البيروقراطيين في المستويات العليا يتوقع منهم أن يكونوا قادة وقدوة فإن سلوكهم لا يختلف عن تابعيهم باستثناء أنهم يوقعون وثائق أكثر" (Al-Bilani 1966: 258). وفي البيروقراطيـة المصرية هناك قلة صغيرة من الموظفين العموميين الملتزمين بوظائفهم، وعلى أي حال، فإن سـلوك الأغلبية تجاه العمل الجاد يتسم بالتهاون الشديد. ووفقاً للأيوبـي يصل الموظفـون العموميون المصريون إلى مكاتبهـم متأخرين، وبحلول وقت الظهيرة يسـتعد الكثيرون منهم إلى العودة لمنازلهم، الأكثر من ذلك أن عدداً كبيراً قد لا يذهب إلى العمل من الأسـاس، ويضيف الأيوبي أن ١٥ ٪ من كل الموظفين المصريين يصلـون إلى مكاتبهم في الوقت المحدد، وأن الأغلبيـة منهم يعملون في وظائف تتعلق بالأمـن والنظام. وتقدر تكلفة سـاعات العمل الضائعـة بأربعة ملايين جنيه مصري شهرياً، وأثناء تواجدهم في أعمالهم فلا يظهر الموظفون العموميون المصريون اهتماما كبيراً بأعمالهم، وفي المتوسط يعمل الموظفون العموميون المصريون من عشرين دقيقة إلى ساعتين في كل يوم عمل (Ayubi 1980: 291; 1982: 289).

وبشـكل واضح لا توجد ثقافة تكاملية للاسـتقامة والمساءلة ولا يبدو أن هناك من يهتم كثيراً بذلك.

وبينما يتنافس المشرفون على تركيز قوى أكبر في أيديهم فإن المرؤوسين في البيروقراطية المصرية يميلون إلى تجنب المسؤولية وإرسال كل المعاملات إلى رؤسائهم بغرض الإجازة أو الموافقة عليها. ووفقاً لبالمر، ياسين وليلى (١٩٨٥: ٣٣١-٣٣٢) فإن تجنب المسؤولية يسهم في تركيز السلطة في أيدي المشرفين، ونقص الإبداع بين المرؤوسين ورفض تحمّل المسؤولية لإنهاء صراع أو القيام بمخاطرة ما، ولكن يبدو أن لدى المرؤوسين رضاء عام عن هذا الحال، ويقومون بأداء القليل لاستثارة غضب أو شكوك رؤسائهم، أكثر من ذلك فإن المسؤولية الأكبر تعني عملاً أكثر. ومن وجهة نظر المرؤوسين فإن ذلك غير مبرر نظراً لأجورهم المنخفضة، وأخيراً فإن ميل المرؤوسين إلى تجنب المسؤولية يمكن أن يكون نتيجة ضعف التدريب وما يرتبط بذلك من نقص في المهارات الضرورية.

يتجنب صغار الموظفين والمرؤوسين كذلك في البيروقراطية السعودية المسؤولية وصنع القرار، فهم مشغولون بالتفاصيل والقواعد المحددة واللوائح، والتي لا تسمح لهم بدورها بالإبداع (Al-Khaled: 1963: 43). وقد أكد مسح أجراه النمر أن ٦,١٪ فقط من المبحوثين كانوا على استعداد لأخذ المخاطرة في صنع القرارات في مجال أعمالهم (Al-Nimir and Palmer 1982)، ولا يرغب الموظفون العموميون السعوديون في تجنب الصراع والحفاظ على الأمن الوظيفي فحسب بل أيضاً يشعرون بأن رؤساءهم سوف يستخدمون سلطاتهم تجاههم بشكل غير عادل. وبدلاً من بذل الحكومة لمزيد من الجهود لتحسين أوضاعهم فقد توصل النمر إلى أن الموظفين الحكوميين بشكل عام يفتقدون إلى الحماس والرغبة في الإبداع. ويتضح تجنب الموظفين العموميين في المملكة العربية السعودية من خلال عدم رغبتهم في الانتقال إلى أماكن تحتاج إلى مهاراتهم بشكل أكثر وعدم رغبتهم في العمل على الأقل بشكل مؤقت في بيئة ريفية غير مريحة، كما أنهم غير راضين عن هيكل مرتباتهم، وهم عادة ما يؤمنون بالقدر بشكل كبير ويفضلون قيم إرجاع كل شيء إلى القدر عن قيم الإنجاز، ويعاني هؤلاء ضعفاً في الدوافع غير المادية مثل الشعور بالتميز، الإنجاز، المسؤولية، التقدم، شروط العمل والعلاقات الإنسانية (Al- Awaji 1971: 70 - 75; Abussuud 1979: 160; Alnimir 1981: 98; Al-Kaled 1983: 42; Alnimir and Palmer 1982: 79 - 89). إن ازدهار الثقافة الإدارية التي تميل إلى تجنب المسؤولية يعوق تطور الكفاءة والفاعلية والمساءلة بين الموظفين العموميين.

نقص التدريب الملائم:

أخيـــراً.. فإن التدريب الذي يقصد من ورائه تحســـين أداء الموظفين العموميين في الدول العربيـــة قد أثبت بصورة قوية أنه عائق أمام ثقافة الكفاءة والفاعلية والمســـاءلة (Iskander 1964: 88 - 94; Bashir 1965: 359 - 365; Nakib 1972: 111; Ayubi 1977: 54)، فعلى ســـبيل المثال، ونتيجة للعوائد الواســـعة من البترول - وقد بدأت في بداية الخمســـينيات - ازدادت الأنشـــطة الحكومية بشـــكل متدرج فـــي المملكة العربية السعودية، مما فرض المزيد من المسؤوليات على الموظفين العموميين السعوديين الذين لم يكونوا مستعدين لتحملها. وفي استجابة لشكاوى ضعف مهارة موظفي الخدمة المدنية أنشـــأت الحكومة السعودية عام ١٩٦١ معهد الإدارة العامة لتدريب الموظفين العموميين السعوديين على تحمل مسؤولياتهم بشكل كامل وبأسلوب يجعلهم أكثر تقبلاً للمساءلة.

وعلـــى أي حال، فبـــدلاً من محاولة المملكة العربية الســـعودية لتحســـين الثقافة التعليميـــة فـــي البرامج التدريبية فإن جودة الموظفين الحكوميين لم تتحســـن بشـــكل كبير، ووفقاً للحجيلان فإن نقص التدريب الملائم مازال يشـــكل مشـــكلة أساســـية في البيروقراطية الســـعودية ولا يزال يعتبر أغلب الموظفين العموميين السعوديين التدريب مضيعة للوقت أو وسيلة بالأحرى لتجنب المسؤولية. كما أن التدريب خارج البلاد يعتبر نزهـــة للمتدربين لا تعتمد على احتياجات الموظف المدني أو احتياجات وحدته الإدارية لنوع معين من التدريب، بل يعتبر الأمر برمته شكلاً من أشكال التعويض.

هناك العديد من العوامل التي تعد مســـؤولة عن ضعف جودة التدريب بين موظفي الخدمة المدنية السعودية ومن بينها:

أولاً : ضعـــف طرق التوظيف والاختيار في بداية الخمســـينيات وعبر الســـتينيات ونتيجـــة لذلك فإن العديد من الســـعوديين المدربين تدريباً غير مناســـب قد انضموا إلى البيروقراطية السعودية.

ثانيـــاً: اهتمت برامج التعليم الحكومية بالناحية الكمية وليس بجودة التعليم.

ثالثـــاً: فإنه نظراً للأجور المرتفعة المقدمة من قبـــل القطاع الخاص؛ تواجه الحكومة صعوبات جمة في توظيف العمالة التقنية المؤهلة.

رابعـــاً: على الرغم من إنشاء معهد الإدارة العامة فإنه لا يزال هناك نقص في مؤسسات التعليم والتدريب المتاحة للموظفين الحكوميين على كافة المستويات.

أخيراً، فإن المديرين الحكوميين لا يشـجعون تدريب وتطوير عامليهم، ليس بسبب تطلب ذلك التدريب غياب العاملين عن وحداتهم التي تعاني بالفعل نقصاً في العمالة، بل بسبب احتمال أن يصبح هؤلاء منافسين على مراكزهم الوظيفية العليا مستقبلاً.

وأياً كانت الأسـباب، فإنه يجب أن يكـون واضحاً أن الثقافة الإدارية التي تتصف بضعف تدريب الموظفين العموميين لن تسـاعد الموظفين العموميين في الدول العربية على القيام بمسؤولياتهم بشكل كفء وقابل للمساءلة.

خلاصة:

إن سيادة هذه الثقافة الإدارية غير الرسمية (El-Fathali and Chackerian 1983: 193- 209) تفرض عبئاً مالياً قوياً على الـدول العربية وتعرقل تطورها الاقتصادي والاجتماعي والسياسـي. إن اسـتبدال تلك الثقافـة الإدارية بأخرى إيجابية سـوف يعتمد على فهم الحكومات العربية والقادة العرب أن الثقافة الإدارية المسـيطرة حالياً لا تنفصل عن الأوضاع الاجتماعية الاقتصادية والسياسـية والسـلوكية في المجتمعات العربية. وبعبـارة أخرى فـإن البيروقراطيات العربية هي جزء مـن المجتمعات العربية. ومن الصعب إصلاح الأولى دون تغيير الثانية. ولذلك فإن الثقافة الإدارية الباعثة بشـكل حقيقي على خدمة عامة كفؤة وفعالة وقابلة للمسـاءلة في المجتمعات العربية سوف يمكن الوصول إليها عندما يتم تعديل الثقافة الإدارية الحالية. ولأن الأخيرة متجذرة في الأوضاع الاجتماعية العربية العامة والتي يجب في ظلها أن تعمل البيروقراطيات فـإن مقاييس الإصـلاح يجب أن توجـه نحو شـكل مجتمعي جديـد داخل كل من البيروقراطيات العربية وبين المواطنين العرب بشـكل واسع. ويجب لهذه الإصلاحات أن تنشـئ وتدعم ميثاقاً يعمل على بعث الخدمة العامة من جديد (لمزيد من التفصيل انظر (Jabbra 1976, 1989; Jabbra and Jabra 1983, 1997).

إن التوجـه الاجتماعي المقدم من قبل جبـرا وجبرا يمكن أن يدعم ويكمّل بالتوجه الطارئ لدى الأيوبي الذي ينصح الحكومات العربية ودارسي الإدارة العامة بأن يبدؤوا بدراسـة متعمقة لجوانب النجاح والفشـل فـي البيروقراطيات العربيـة وأن يقارنوا تجاربهـم بمثيلاتها لدى المجتمعات الأخرى الآخذة في النمو، وأن يعملوا على الإعلاء مـن جوانب النجاح، فالنجاحات يمكن أن تؤدي بدورها إلى نجاحات أخرى، وأن تكون ملهمة في الوقت نفسـه، في حين أن الفشل والإحباط أمر غير مشجع. ووفقاً لباول فإن «الدروس المستفادة والفهم الذي يمكن التوصل إليه من الأداء العالي يمكن أن يكون

أكثر قيمة عن المكتسبات المتزايدة التي تستقى من البحث المتعمق في الأداء المنخفض، والذي نعرف بالفعل الكثير عنه».

إننا على ثقة من أن التطبيق المتناسق لكل من التوجهين سوف يعطي الحكومات العربية فرصاً أكبر لإصلاح بيروقراطياتها والتعديل والاستبدال التدريجي لثقافتها الإدارية الحالية بأخرى أكثر فاعلية تعمل على دمج أفضل ما في التقليدي وأفضل ما في الحديث أو تقرن بين ما هو قديم وما هو جديد.

المراجع:

Abdo-Khalil, Zeinab M. 1983. "Public Sector Administration in Egypt." Ph.D. Dissertation, Claremont Graduate School, Claremont, CA.

Abussuud, Alawi N. 1979. "Administrative Development and Planning in Saudi Arabia: The Process of Differentiation and Specialization." Ph.D. Dissertation, University of Maryland.

Al-Ahram (Egyptian daily newspaper). 1979. Al-A hi-am A1-Iqttsadi (economic supplement), 10 September.

Al-Awaji, Ibrahim Mohammad. 1971. "Bureaucracy and Society in Saudi Arabia." Ph.D. Dissertation, University of Virginia.

Al-Bilani, Bashir. 1966. "Mustakbal Al-Idarah A1-Lubnaniyyah Wa Al-Inma" (The Future of the Lebanese Administration and Development.) In Al-Dawala Wa Al-Inina (State and Development), edited by Nadwat Al-Dirassat Al-Inmaiyyah. Beirut: Dar-Al-lIm Lil-Malayeen.

Al-Farsi, Fouad. 1978. Saudi Arabia: A Case Study in Development. London: Stacey International.

Al-Ghamdi, Abdullah A. 1982. "Action Research and the Dynamics of Organizational Environment in the Kingdom of Saudi Arabia." Ph.D. Dissertation, University of Southern California.

Al- Haj, Louis. 1972. "Min A'rad Al-Da" (From the Symptoms of the Disease). An-Nahar, 17 March.

Al-Hegelan, Abdul-Rahrnan. 1984. "Innovation in the Saudi Arabian Bureaucracy; Survey Analysis of Senior Bureaucrats." Ph.D. Dissertation, Florida State University.

Al-Khaldi, Abdullah M. 1983."Job Content and Content Factors Related to Satisfaction in Three Occupational Levels of the Public Sector in Saudi Arabia" Ph.D. Dissertation, Florida State University.

Al-Mazrua, Suliman A. 1980. "Public Administration Trends and Prospects in the Context of Development in Saudi Arabia." Ph.D. Dissertation, Claremont Graduate School, Claremont, CA.

An-Nahar (Lebanese daily newspaper) 1969. Lebanon, the Civil Service Commission: A Study of An-Nahar.

Alnimir; Saud M. 198L "Present and Future Bureaucrats in Saudi Arabia: A Survey Research." Ph.D. Dissertation, Florida State University.

Alnimir, Saud, and M. Palmer. 1982. "Bureaucracy and Development in Saudi Arabia; Behavioral Analysis." Public Administration and Development 20).

Rose al-Yousef 1966, No. 1971,21 March.

Al-Sadhan, Abdulrahman M. 1980. "The Modernization of the Saudi Bureaucracy" In King Faisal and the Modernization of Saudi Arabia, edited by Wellard E. Beling. Boulder, Colorado: Westview Press.

Al-Salami, Ali. 1968. In Al-A hram Al-Iqtisadi, no. 308, 15 June.

Al-Tawail, M.A. 1970. "The Procedure and Instruments of Administrative Development in Saudi Arabia." M.A. Thesis, University of Pittsburgh.

Attrabi, H. A. 1982. Egypt: Problems and Solutions (in Arabic). Cairo: Madbouli.

Ayubi, Nazih M. N. 1982. Bureaucratic Inflation and Administrative Efficiency. Middle Eastern Studies 18(3).

______1977. Al-Thaura Al-Idariyyah (The Administrative Revolution,). Cairo: Center for Political and Strategic Studies.

______1980. Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt. London: Ithaca Press.

______1990. "Policy Developments and Administrative Changes in the Arab World." Pp. 23- 53 in Public Administration in World Perspectives, edited by O. P. Dwivedi and Keith M. Henderson. Ames: Iowa State University Press.

Bashir, Iskandar. 1965. "Major Problems of Local Government in Lebanon." Paper presented in the seminar on local government in the Mediterranean countries. Beirut, 10-IS May, 1965.

Binsaleh, Abdullah M. 1982. "The Civil Service and its Regulation in the Kingdom of Saudi Arabia." Ph.D. Dissertation, Claremont Graduate School.

CAOA. 1969. Annual Report 1963 -1968. Cairo.

Chackerian, Richard, and Shadukhi Suliman. 1983. "Public Administration in Saudi Arabia: An Empirical Assessment of Work Group Behavior." International Review of Administrative Sciences 3:49.

El-Fathali, Omar, and Richard Chackerian. 1983. "Administration: The Forgotten Issue in Arab Development." In Arab Resources: The Transformation of a Society, edited by I. Ibrahim. Washington D.C.: Center for Contemporary Arab Studies.

Farazmand, Ali. 1989. The State, Bureaucracy, and Revolution in Modern Iran. New York: Praeger.

Farsoun, Samih K., and Mehradad Mashayekhi, eds. 1992. Iran: Political Culture in the Islamic Republic. London: Rutledge.

Ford Foundation. 1963. The Aspects which Affect the Administrative Reorganization in Saudi Arabia. Riyadh: Ford Foundation.

Grassmuck, George, and Kamal Salibi. 1964. Reformed Administration in Lebanon. Beirut: Catholic Press.

Iskandar, Adnan. 1964. "The Civil Service of Lebanon." Ph.D. Dissertation, American University of Beirut.

Jabbra, Joseph 0. 1976. "Bureaucratic Corruption in the Third World: Causes and Remedy." The Indian Journal of Public Administration November-December.

______• 1989. "Bureaucracy and Development in the Arab World." Journal of Asian and African Studies 24 (1 - 2).

Jabbra, Joseph G,, and Nancy W Jabbra. 1983. "Public Service Ethics in the Third World: A Comparative Perspective." In The Public Service: Comparative Perspectives, edited by Kenneth Kernaghan and O. P Dwivedi. Brussels: International Institute of Administrative Sciences.

Jabbra, Joseph G., and Nancy W Jabbra, eds. 1997. Challenging Environmental Issues: Middle Eastern Perspectives. Leiden: Brill.

Jreisat, Jamil F. 1997. Politics without Process: Administering Development in the Arab World. Boulder: Lynne Rienner.

Kisirwani, Marun Y. 1971. Attitudes and Behavior of Lebanese Bureaucrats: A Stuay in Administrative Corruption. Ph.D. Dissertation, Indiana University.

Korninghauer, Louis G. 1963. Civil Service in Saudi Arabia, A Report. Riyadh: Ford Foundation.

Lebanon, Civil Service Commission. 1966, 1967, 1968. Annual Report. Beirut.

Lipsky, G. A. 1959. SaudiArabia: Its People, Its Society, Its Culture. New Haven: HRAF.

Munla, Hasan. n.d. Bahth fi Al-Markaziyyah wa Al-lamarkaziyyah, An-Na har, Economic and Financial Supplement. Beirut.

Murad, Magdi W 1983. "The Egyptian Public Sector: The Control Structure and Efficiency Considerations." In Public Administration and Development 3(1).

Nakib, Khalil A. 1972. Bureacracy and Development: A Study of the Lebanese Civil Service. Ph.D. Dissertation, Florida State University,

Palmer, Monte, El-Sayeed Yassin, and Ali Leila. 1985. "Bureaucratic Flexibility and Development in Egypt." Public Administration and Development 5(4).

Paul, Samuel. 1982. Managing Development Programs: The Lessons of Success. Boulder, Colorado: Westview Press.

Peretz, Don, and Gedeon Doron. 1997. The Government and Politics of Israel. Boulder, Colorado: Westview Press.

Sadik, Mohammed T. 1965. The Development of Government andAdministration in Saudi Arabia. Riyadh: Institute of Public Administration.

Salem, Elie A. 1973. Modernization without Revolution: Lebanon's Experience.

Bloomington: Indiana University Press.

Government of Saudi Arabia, Saudi Ministry of Planning, 1975 -1980. Riyadh.

Tawati, Ahmad M. 1976. Civil Service of Saudi Arabia: Problems and Prospects. Ph.D. Dissertation, West Virginia University.

Warner, S. E. 1964. Proposed Accounting Development Program for the Government of Saudi Arabia. Riyadh: Ford Foundation.

الفصل السابع

الثقافة القومية: الفساد والحكم في باكستان

ناصر إسلام

Nasir Islam



تتكـون ثقافة الدولة من المكونات المشـتركة المادية منها وغيـر المادية، فهي تتكون من القيم المشـتركة والمعايير والمؤسسـات والأشـياء الصنعية والرموز والفهم المتبادل والتقاليد بوجـه عام (Deresky 2003: 84). إن الثقافة هي طرق التفكير والتصرف المشتركة والتي يجري تعلمها بين مجموعة من الأفراد أو في المجتمع. ويشير هوفستد Hofstede (١٩٨٠: ٧٠-٧٣) إلـى مفهـوم الثقافـة كبرامج لتشـغيل العقل ونوع من البرمجة العقلية، في حين يعرّف كل من كروبر وكلوكوهن Kroeber and Kluckhohrn الثقافة بأنها توجهٌ بشـريٌّ نحو الأنماط الأساسية للسـلوك بما يقود إلى افتراضات قيمية تشكل جوهر ثقافات الإنسان (Kroeber and Kluckhorn 1963). وبذلك تؤثر الثقافـة في حياتنا اليومية من حيث الطريقة التي نأكل ونلبس بها وفي طريقة تحيتنا وتعاملنـا مع الآخرين، والطريقة التي نعلم بها أبناءنـا وندير بها المنظمات، ونحل بها المشـكلات. فالبشـر لا يولدون بثقافة فطرية، بل يولدون في مجتمع يعلمهم الطرق الجماعية للحياة التي نسـميها الثقافة، إذ تمكن الثقافة الإنسان من التكيف مع بيئته الدائمة التغير.

تسـتمد المقاييس والمعاييـر الاجتماعية من القيم، بحيث يمكـن النظر إلى القيم باعتبارها أفكاراً مشـتركة بشـأن ما هو جيد وصحيح ومرغـوب فيه. ويظل الفرق بين القيم والمعايير ممثلاً في أن القيم مجردة في حين أن المعايير هي قواعد سـلوكية أو إرشـادية للأفراد في موقف بعينه. وتعد قيـم المجتمع مهمة لتأثيرها في محتوى معاييره بالأسـاس (Robertson 1981: 16 -62)، فإذا كان المجتمع يعطي قيمة لدور المجموعات السـكانية الصغيـرة فإنه بذلك يفرض وجود عائـلات صغيرة، وإذا كان المجتمع يعلي من حياة الإنسـان فإنه يلغي فكرة عقوبة الإعدام. ومن حيث المبدأ فإن المعايير كافة يمكن أن تعود إلى قيم اجتماعية أساسية، كذلك الحال بالنسبة للمعايير التي تفرض تقليص حجم الشركات على سبيل المثال تعكس بدورها قيمة عالية ترتكز على الإنتاجية والكفاءة.

ويميل أغلب علماء الإنسـانيات والاجتماع إلى أنـه لا يمكن للثقافة أن تنتقل جينياً، فالثقافة سلوك مكتسب فهي تمثل مؤثرات عميقة في الطريقة التي يفكر بها الناس من مختلف المجتمعات ويتصرفون على ضوئها ويحلون بها مشكلاتهم. وكلما تمكنت مجموعة من التعلم والتكيف والتكامل كلما أمكن نقل الممارسـات وتعليمها لأعضاء جدد بوصفها طرقاً للتفكير والإدراك والإحسـاس والسـلوك، ونتيجة لذلك فإن أنماط الافتراضات الأساسـية المشتركة تستمر في التطور لمجموعة بعينها (على سبيل المثال: كيان تعاوني،

أو منطقة أو دولــة)، ويجب على المديرين أن ينتبهوا بصورة خاصة للمتغيرات الثقافية؛ لأن الطريقــة التــي يتصرف بها الناس فــي المنظمات تعتمد علــى الثقافة وليس على القواعد الرسمية (Deal and Kennedy 2000: 40)، ولتحديد أهمية القيم افترض كل من ترومبينار وهامبدن - تيرنر أن «البنية الدفينة للمعتقدات هي اليد غير المرئية التي تنظم الأنشطة الاقتصادية» (Hampden-Turner Trompenaar 1993: 4).

هناك مستويات متنوعة للثقافة: قومية، وإقليمية، وعلى مستوى الشركات. ويختار الباحثــون مســتوى بعينه اعتماداً على موضوع التحليل في دراســة معينة، وتهتم هذه الورقة بالمســتوى القومي للحكومة في باكســتان، ولذلك فإن المعايير والقيم والرموز والمنظمات والمؤسســات على المســتوى الإقليمي ســوف تكون جميعها مجال الاهتمام الرئيــس في هذه الدراســة. وقد اختار المؤلــف نموذج هوفســتد ذا الأبعاد الأربعة للثقافــة القومية إطاراً لتنظيم وتحليل البيانات والمعلومات والانطباعات. وإلى الآن لا يزال هوفســتد هو الباحث الأكثر تأثيراً في تطويــر نظرية الثقافة القومية (Gately, Lessem, and Altman 1996: Cray and Mallory 1998: 49; Redding 1994)، فنموذجه الرباعي الأبعاد للثقافة القومية يســتخدم بشــكل واســع من قبل الباحثين لمقارنة الثقافات القومية. (Sondargaard 1994: 447 -56).

إطار للتحليل: نموذج هوفستد للثقافة الرباعي الأبعاد:

يفترض هوفستد الأبعاد الأربعة التالية للثقافة: مجال القوة، والفردية - الجماعية، وتجنب عدم التأكد، والذكورة. (Hofstede 1980: 92 -96).

مجال القوة: هو مقياس أو مؤشــر لبيان مدى تغاضي المجتمع عن عدم المســاواة في توزيع القوة داخل المنظمات.

الفرديــة الجماعية: يشــير إلى درجة تعلم الأفــراد داخل الدولة للتصرف كأفراد أكثر من كونهم أعضاء في جماعة متماسكة.

الذكــورة: تمثل الدرجة التي تتفوق بها قيم الذكورة مثل الإصرار، والأداء، والنجاح والمنافســة على القيم النســوية مثل جودة الحياة، والحفاظ على العلاقات الشخصية الدافئة، الخدمة، الاهتمام والتضامن.

تجنب عدم التأكد هو الدرجة التي يفضل فيها الأفراد في الدولة المواقف البنيوية على المواقف غير البنيوية، (Hofstede 1980: 92 -96).

وفــي الصفحات التالية ســوف تتناول هــذه الورقة أبعاد هوفســتد الثقافية كما ذكرت آنفاً، وستســتخدمها لوضع إطار للمعلومات والبيانات المتعلقة بالثقافة الإدارية الباكســتانية، مستخدمة في الوقت نفسه نتائج واســتنتاجات هوفستد بشأن الثقافة القومية لباكستان كنقطة للبدء بغرض القيام بتحليل أكثر عمقاً وتدبراً للثقافة الإدارية، وتفترض الورقة، بغض النظر عن التنوع الكبير في الثقافات الإقليمية والقروية، قبول اســتنتاجات هوفستد للتطبيق بشــكل عام وأن ثلاثة من أبعاده الأربعة تصح بالنسبة لكل أقاليم باكســتان. وفي دراســة حول المديرين من أصول إنجليزية أو باكستانية أو ســودانية (Shackleton and Ali 1990: 114 -116) أيد كل من شــاكلتون وعلي نتائج هوفســتد فيما يتعلق بمجــال القوة وتجنب عدم التأكد (يمكــن أن تكون هناك بعض الاختلافات في بعد الذكورة/النسوية بين المناطق القبلية لكل من بالوشستان NWFP مــن جهة والبنجاب والســند من جهة أخــرى. ونفترض أيضــاً أن التاريخ والتقاليد والقيادة تتوســط جميعها بين الثقافات القوميــة والثقافات الإدارية، وعلى ذلك فقبل تقديم تحليل للثقافة الإدارية ســتقدم الورقة تاريخاً مختصراً لتقاليد الخدمة العامة وخلفياتها الاستعمارية وما بعد الاستعمارية.

التقاليد الاستعمارية وما بعد الاستعمارية للخدمة العامة الباكستانية:

إن النظام الإداري الذي ورثته باكســتان من الدولة الاســتعمارية بقي كما هو على الأقل حتى عام ١٩٧٣ م. يتكون النظام من ثلاث مؤسســات أساســية: خدمة عامة نخبويــة، وزارات، وإدارة المناطق. وقد قامت الحكومة الباكســتانية بخمســة جهود إصلاحيــة مــن ١٩٤٨ م إلــى ١٩٧٣م، وحققت بعض التغييرات في تلك المؤسســات الثــلاث. إن كل التقارير حول تلك الجهود كانت ســرية ولــم تكن معلنة قط ما عدا واحداً فقط منها. ولقد ظل تراث النظام الإداري للنائب الملكي مســتمراً لمدة خمسة وعشرين عاماً.

قــام هيكل الخدمــة العامة الموروث من الحقبة الاســتعمارية على تصنيف الرتب وتجميــع كل المناصــب الحكومية في أربع فئات واســعة: الأولــى والثانية والثالثة والرابعة.. وعادة ما اســتخدم النظام الرباعي الهندوسي المغلق، المكون من البرهمية والقاشاترية وفايشياز والسودرا، مســميات مجازية لتلك البنية النخبوية، أما التنقل الرأســي بين هذه الفئات فقد كان نادراً تماماً، حيــث تكونت الفئة الأولى من نوعين اثنــين من الخدمات المركزية الباكســتانية تحت مســمى الخدمة المدنية لباكســتان،

خدمة الأمن الباكستانية. كما تضمنت أيضاً عشرات الكوادر الوظيفية تحت مسمى الخدمات المركزية العليا، متضمناً ذلك خدمة المراجعة والمحاسبة الباكستانية، خدمة ضريبة الدخل الباكستانية، خدمة الجمارك والضرائب الباكستانية، خدمة المحاسبة العسكرية الباكستانية.

وقد انحدرت الخدمة المدنية الباكستانية مباشرة من الخدمة المدنية الهندية الشهيرة، الإطار الحديدي للراج الهندي. واشتملت على ثلاثة وثمانين عضواً مسلماً وثلاثة وخمسين بريطانياً من الكوادر الاستعمارية الذين اختيروا للخدمة في باكستان خلال وقت الانفصال عن الهند (Braibanti 1963: 364 -567). وتماماً كسالفتها فإن الخدمة المدنية الباكستانية قد قدمت سلسلة هرمية من الأوامر تربط إدارة المناطق بالوزارات القروية والحكومة المركزية، وفي نظام فيدرالي فإن ذلك يعد إما إبداعاً أو شيئاً شاذاً من الأساس. ومع اعتبار كل هؤلاء الأعضاء في الخدمة المدنية الباكستانية هم أعضاء في الكادر الباكستاني المركزي فقد كان يمكن لهم أن يشغلوا مناصب في كل المستويات الحكومية المحلية والقروية والفيدرالية، كما يمكن أن يوظفوا هذا الكادر على قمة الشركات الحكومية. إن النظام الذي أبقى على وظائف الدرجات السياسية قد أتاح للأعضاء الفرصة للحصول على ترقيات بصورة سريعة.

إن الطريقة الوحيدة للانخراط في الخدمة المدنية الباكستانية وغيرها من الخدمات المركزية العليا كانت من خلال الاختبارات التنافسية عند المستويات الدنيا، فقد كان خريجو الجامعات تحت سن أربعة وعشرين عاماً مؤهلين لدخول تلك الاختبارات، وكانت نسبة ٨٠٪ من المناصب مشغولة اعتماداً على حصة المقاطعة وفقاً لعدد سكانها، في حين كانت ٢٠٪ الأخرى مفتوحة أمام كل المرشحين على أساس الجدارة – أي ترتيبهم في المنافسة –. لم يكن هناك طريق فرعي للدخول إلى أي من هذه الكوادر كما لم تكن هناك تنقلات فرعية بين الكوادر وبعضها البعض. واعتمد الإلحاق بهذه الكوادر على الترتيب الأولي للمرشحين بعد نتيجة الاختبارات، تماماً مثل الولادة داخل طائفة معينة. مثلها مثل سالفتها الهندية كانت الخدمة المدنية الباكستانية مملوءة بالتعميم الطبقي، وخلق اقتصارها على فئة بعينها دون أخرى إضافة إلى دور التدريب روحاً متميزة لذلك الكيان برمته. كما تتمتع هذه الخدمة المدنية الباكستانية بمكانة اجتماعية وسلطة هائلة، ووفقا لآساف حسين فإن الخدمة المدنية الباكستانية لم ترث فقط تقاليد الخدمة المدنية الهندية، بل أضفت طابعها الداخلي الخاص عليها من خلال التدريب والتلقين (Hussain 1979: 62).

فـــي عام ١٩٧٣م وتحـــت حكم رئيس الوزراء ذو الفقار علي بوتو تم تشـــكيل هيكل الخدمـــة المدنية، كمـــا تم إلغاء الطوائف والطبقات، وتم تجميـــع كل مناصب الخدمة العامة في اثنين وعشرين هيكلاً أساسياً للأجور، وبذلك يكون قد تم إلغاء نحو ستمائة هيكل أجور مختلف، وألغى هذا الإصلاح الخدمة المدنية الباكســـتانية دامجاً إياها مع الخدمات العامة القروية ليخلق مجموعة إدارة إقليمية. وبالمثل فقد تم استبدال خدمة الشـــرطة الباكستانية بمجموعة شـــرطية، كما أن باقي الخدمات تحولت إلى مثل تلك المجموعات، ولفترة قصيرة تم الســـماح بالدخول الفرعي لمجموعات النخبة ولكن هذا الأمر لم يســـتمر كثيراً على هذا النحو. وقـــد أدى الإصلاح أيضاً إلى خلق مجموعة وزارية لتوظيف العاملين في مناصب صنع السياســـة على المســـتوى الوزاري، وقد قلل ذلك كثيراً من ســـلطة الخدمة الباكستانية والتي كانت تتمتع في السابق باحتكار كامل لتلـــك المناصـــب (Charles Kennedy 1987: 106)، ويعتقد تشـــارلز كينيدي أن تلك الإصلاحات قد حققت بعض أهدافها الأساسية، فقد قللت من السمة النخبوية لبنية الخدمـــة المدنية وأنهت اقتصار المناصب على الخدمة المدنية الباكســـتانية، وقللت من اختلافات الأجور بين الكوادر المتنوعة، وعلى أي حال فإن الأهمية الكلية لنظام الكوادر وما امتاز به من نخبوية قد اســـتمر طويلاً. وبعد ســـقوط نظام ذو الفقار علي بوتو، وإعادة ســـيطرة نظام عسكري آخر على البلاد تم إهمال أجندة الإصلاح التي سادت حقبـــة بوتو. وظهرت البيروقراطية من جديد واضحـــة للعيان لتصبح مؤثراً قوياً في عملية صنع السياسات، ولم يتم إحياء الخدمة المدنية الباكستانية بل اكتسبت مجموعة الإدارة الإقليمية بعض الدعامات والسمة النخبوية من سابقتها (Islam 1989: 278)، واســـتطاع أعضاء الخدمة المدنية الباكستانية السابقين الذين كانوا أعضاءً في الوقت نفسه في الكادر العام أن يلغوا توصيات لجنة أنوار الحق، وهو الأمر الذي ربما قضى لاحقاً على مكانتهم الاجتماعية (Haq 1980: 21 -24).

ومع تشكيل السكرتارية المركزية وسكرتارية المقاطعات بواسطة الوزارات والأقسام تم تصنيف هذه الســـكرتاريات على أسس وظيفية، حيث كانت كل سكرتارية حكومية تترأس قطاعاً، وتضم الســـكرتارية الفيدرالية اثنين وعشـــرين درجة في سلم الرواتب الوظيفية. إضافة إلى ذلك تساندهم السكرتاريات النيابية وموظفو القطاعات. ويعد وزير شؤون البرلمان الباكستاني مسؤولاً عن السكرتارية البرلمانية ويشغل أعلى منصب في الخدمة العامة. وعلى الرغم من تشـــكيل المجموعة الوزارية فإن أعضاء مجموعة الإدارة الإقليمية أصبحوا يســـيطرون على الوظائف العليا. ويتم تشـــكيل السياسات

في أقسام السكرتاريات وتطبق بواسطة مديريات تعرف بالإدارات الملحقة، ويشغل الخبراء والاختصاصيون الوظيفيون تلك المناصب، وهذا يخلق نوعاً من الانفصام بين السياسية والتنفيذ، وعادة ما يقود إلى الصراع بين المختصين في المستويات الإدارية العليا للإدارات الملحقة من جهة وموظفي الأقسام المستحدثة والسكرتارية النيابية من جهة ثانية. يأتي هذا في الوقت الذي أوصى فيه العديد من لجان الإصلاح بإلغاء هذا التمييز المصطنع وتحويل السكرتاريات إلى موظفين يخدمون الوزير نفسه، إلا أن جماعات الضغط القوية نجحت في إبطال تلك المقترحات.

إن إدارة المنطقة والتي ترأسها حتى وقت قريب مدير مجموعة الإدارة الإقليمية هي العنصر الثالث في الثلاثية الإدارية التي تسيّر أمور الدولة. إن المنطقة هي نقطة الارتكاز الأساسية ومحور الإدارة الإقليمية لتحافظ على القانون والنظام، وتنشر العدالة، وتجمع العوائد، وتنسق برامج التنمية للإدارة الوظيفية (Gable 1964: 1 -19)، ويترأس مدير مجموعة الإدارة الإقليمية المنطقة وكان يطلق عليه لقب مفوض المنطقة أو المفوض المساعد والذي أضفى عليه طابعا خاصاً في التراث الإداري لشبه القارة الهندية – الباكستانية مجتذباً فئة طموحة من الشباب من خريجي جامعات كامبريدج وأوكسفورد ممن شكلوا الإطار الحديدي للراج في الهند، حيث كانوا يمضون أربعة عشر يوماً كل شهر على ظهور الخيل متجولين في مناطق إدارتهم، فقد تعلموا اللغات واللهجات المحلية وأصبحوا علماء إنسانيات هواة بصورة عامة. الأهم من ذلك أنهم نشروا العدل بين المضطهدين في الأماكن القروية في الهند محافظين في الوقت نفسه على التوازن بين الهندوس والمسلمين، كما مارسوا أيضاً سلطة مطلقة وكانوا مسؤولين فقط أمام كبير السكرتاريات الرئيسة والحكام في الراج الهندي. واعتبر هؤلاء أبويين وسلطويين ونخبويين مثلهم في ذلك مثل أسلافهم في الخدمة المدنية الباكستانية ومجموعة إدارة المنطقة الذين اعتنقوا التقاليد ذاتها. ولم يتلق هؤلاء الأوامر من السياسيين المحليين، حيث احتلت الخدمة المدنية الهندية المناصب العليا في الهند، ومن وجهة نظر هؤلاء فإن السياسة قد انحصرت في مدينة وستمنستر البريطانية ومن بعدها مدينة إسلام آباد الباكستانية. ومن ثم فإن التقاليد النخبوية للخدمة المدنية الهندية ونظيرتها الباكستانية وانقسام إدارة السياسات بين السكرتاريات وإدارة المناطق هي مجموعة من المؤسسات التي شكلت العناصر الأساسية في ميراث الحقبة الاستعمارية البريطانية في باكستان (Islam 1989; 1990).

وقد التزمت الخدمة المدنية الباكستانية وبدرجة أقل مجموعة إدارة المناطق وغيرها من المستويات العليا بتلك التقاليد والأخلاقيات. فقد اعتبر ذلك تقليداً للانضباط والترتيب العقلاني ولكنه في الوقت نفسه فردي سلطوي، وقد أكد هذا التقليد مفهوم النظام والتثقيف والقانون والموضوعية والتحليل العقلاني بصفة عامة. وربما اندرج تحت هذه المجموعة الوظيفية مجموعة أكبر من موظفي الدرجات السابعة عشرة وحتى التاسعة عشرة، الملمين بالقواعد والإجراءات، إلا أن بقية المتطلبات لم تتخلل بانتظام تلك المجموعة. وهناك أيضاً مجموعة ثالثة وأكبر حجماً تمثل بقية الموظفين العموميين في ثنايا عجلة البيروقراطية وقد تخللتهم قيم البيروقراطية الرشيدة وغير المشخصنة بشكل هامشي، (Braibanti 1963: 382 -383) ويبقى هذا التحليل صالحاً بدرجة كبيرة.

وقد تم مؤخراً إلغاء وظيفة مفوض المنطقة أو نائب المفوض، ووفقاً لمكتب إعادة الهيكلة القومية (٢٠٠١: ٦) فإن آخر تجسيد لهذه الوظيفة تمثل في وظيفة منسق المناطق، الذي سوف يكون مسؤولاً عن الإدارة اليومية أمام مدير المنطقة المنتخب المسمى "بالناظم"، وفيما يتعلق بالقضايا الفنية فإن منسق المناطق يكون مسؤولاً بدوره أمام السكرتير الأول للمنطقة. إن العديد من وظائف مفوض المنطقة السابق قد أحيلت للناظم، وكان هذا الإصلاح الأخير قد تم في سياق برنامج الحكومة التفويضي، حيث تم تحجيم الطابع النخبوي لمجموعة إدارة المنطقة، وقد كان ذلك بمثابة ضربة قوية للفئة النخبوية لمجموعة إدارة المنطقة. وإنه من المبكر جداً تحديد التأثير الحقيقي لهذا الإصلاح على نخبة مجموعة إدارة المنطقة وبيروقراطية المحافظات.

مجال القوة في الإدارة الباكستانية:

يحدد مجال القوة درجة عدم المساواة التي يمكن أن يعتبرها الأفراد في مجتمع ما أمراً طبيعياً، وهي تمثل إرادة الناس لتقبل وجود اختلافات في الوضع والقوى بين أعضاء المجتمع، وتعكس في الوقت نفسه درجة احترام الموظفين للهرمية والرتب في المنظمات، كما تؤثر درجة التسامح في مجال القوة على العلاقة بين الإدارة والموظفين وكيفية تحديد المسؤوليات وكيفية الحفاظ على النظام.

ويتقبل مجتمع به درجة عالية من مجال القوة وجود قدر كبير من الاختلافات في القوى داخل المنظمات. ويظهر الموظفون بدورهم درجة عالية من الاحترام والتقدير لمن هم في السلطة، وفي هذا الشأن يكون للألقاب والرتب والمكانة الاجتماعية وزنٌ

كبيرٌ إلى حد ما. ففي دول تحتل مكانة مرموقة في دليل مجال القوة مثل هونج كونج يشــعر المرؤوسون بالتبعية لرؤسائهم ويخشون من التعبير عن عدم الاتفاق معهم. أما فكرة تركيز السلطة فهي تفيد بأن أي دولة تشهد ارتفاعاً في مجال القوة سوف تفضل مركزية الهياكل التنظيمية إلى جانب عدد أكبر من المستويات الإدارية الهرمية.

وبطبيعة الحال فسـيكون أمام المرؤوســين الذين يشـعرون بالتبعية أو بالخوف من رؤسائهم أحد خيارين أساسيين إما أن يفضلو رئيساً سلطوياً / أبوياً أو يرفضونه بصورة كلية. ويتوافق هنا أسـلوب التلاعب أو الأسلوب السلطوي مع مجال واسع للقوة، ونجد درجات عالية من مجال القوة في البلاد العربية ودول الشرق الأقصى والدول اللاتينية، في حين تقلل الثقافة ذات الدرجة المنخفضة من مجال القوة من التفاوتات البينية بقدر الإمكان، ولكن الموظفين لا يخافون ولا يرهبون رؤساءهم. إن الأفراد الذين يعيشون في دول تشهد درجات منخفضة من مجال القوة سوف يفضلون مركزية أقل لهياكل التنظيم. وفي دول ذات درجــات منخفضة في مجال القوة مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية نلاحظ علاقة تعاقدية بين الرؤســاء والمشرفين ودرجة أقل في الاعتماد على المشــرف. ويؤدي التوجه لمجال القوة المنخفض إلى موظف يطالب بقيادة تشاركية، وهو النوع من القيادة الذي يميل لأن يكون أكثر كفاءة داخل ثقافات تشــهد مجالاً أقل للقوة مثل النرويج وفنلندا والدانمارك والسويد (Hofstede 1980: 158).

وتتمتع باكســتان بدرجة عالية مــن الاعتدال في مجال القــوة وتأتي في الترتيب الثامن عشــر في مجموعة من اثنتين وخمسين دولة ضمن دليل هوفستد لمجال القوة. فــي حين تتمتع النمســا بأقل مجال للقوة وتأتــي كل من بنمــا وجواتيمالا في أعلى مرتبة من مجال القوة بخمس وتســعين درجة. وتسجل أغلب الدول الأنجلوسكسونية والإســكندنافية درجات كلها تقارب النهايــة الدنيا وفق هذا المقياس، ويوضح ذلك أن باكستان تســمح بدرجة أعلى من عدم المساواة، التي تبدأ من الأسرة، ووفقاً لزايرينج (Ziring 1971: 150) فــإن «الأبويــة العائلية تتمتع بقوى غيــر محدودة وتحظى في الوقت نفســه باحترام كبير»، وفي المناطق الريفية فإن ســلطة الإقطاعيين يتم تقبلها بغيــر نقاش، فأغلب النــاس في القرى يميلون بطبعهــم لأن يكونوا مطيعين ومتقلبين بســهولة لقوة أصحاب الأمــلاك (Ziring 1971: 145 -147). والعلاقة بين الحكومة والشــعب هي أيضاً تتميز بمجال قوة عال بدوره، ووفقا للجنة الأجور والخدمات فإن البيروقراطية العامة تســتخدم طرقاً أبوية في الإدارة، ويعتاد الشعب على قبول الظلم أو الاضطهاد بلا شــكوى (The Government of Pakistan 1962: 74) ويدعم وجهة

النظر هذه أيضاً أحد المراقبين المعتبرين للتنمية الريفية الباكستانية وهو أخطر حميد خـان Akhtar Hameed Khan ووفقاً لكلماته الخاصة «تتركـز القوة في فئة حاكمة صغيرة تعتبر نفسها حارسة على الشعب» (Khan 1984: 180).

فهـم يمتلكون منظمـات تكون فيها الهرميـة أمر له أهميته، ويظل حجر أسـاس البيروقراطية الباكسـتانية نمطاً صارمـاً للترتيب الهرمـي (Kennedy 1987: 10)، حيث يسـمح هذا النظام بفرصة صغيرة لقابلية التحرك إلى أعلى، وفي هذا الشـأن تتمتع المنظمات العسـكرية بالاحترام وتحظى بمكانة اجتماعية مرموقة داخل المجتمع الباكسـتاني. ويعتقد أن دليل مجال القوة لهوفسـتد يقلل من شأن التغاضي عن عدم العدالـة فـي المجتمع الباكسـتاني خاصة في منظمات القطاع العـام. ولو أن عينة هوفسـتد قد شـملت المديرين من القطاع العام لكان معدل باكسـتان في هذه الحالة أعلى بكثير مما هو عليه وتم رصده بالفعل.

ويظهر التوجه الكبير لدليل مجال القوة جلياً في الهياكل الإدارية وتصنيفات الخدمات العامة في باكستان، ويتم هنا تجميع كل الموظفين المدنيين في اثنين وعشرين سلماً أساسياً للأجور والدرجات الوظيفية، حيث تعتبر الدرجات الوظيفية من السـابعة عشـرة وحتى الثانية والعشـرين هي طبقة الموظفين، وهذا التصنيف لا يعبر إلا عن ٨.٩٪ من الموظفين العموميـين في الأقاليم ونحو ٥٪ من موظفي الحكومة المركزية بالأسـاس، ويقع ٧١٪ من الموظفين العموميين في الدرجات الدنيا بين الدرجة الأولى والسـابعة. ويتيح هذا الهيكل الهرمي الحاد فرصة ضئيلة للتنقل بين الدرجات الأدنى ودرجة الموظفين، ويكاد يكون من المستحيل للكتبة من العاملين (أصحاب الدرجات من ٨: ١٦) أن تتم ترقيتهم إلى رتب فئة الموظفين (أصحاب الدرجات من ١٧: ٢٢)، حيث نجد تركيزاً أعلى للقوة والسلطة في قمة الهياكل التنظيمية (The World Bank 1998: 11 -12).

وبالإضافة إلى هذا التصنيف الرأسـي قُسِّـمت الخدمة العامة إلى مجموعات أو كوادر وظيفية، وتظل الكوادر الباكسـتانية، ومنها مجموعـة إدارة المناطق والمجموعة الشـرطية، هي الأفضل من حيث الوجاهة الاجتماعية بسـبب النفوذ والمميزات التي تتمتعان بها، فأغلب المناصب العليا لصنع القرار- كالسـكرتير والسـكرتير المشـارك للجهاز الحكومي ورؤساء المشـاريع الحكومية- محجوزة بشكل أو بآخر لأعضاء هذه المجموعـة، وحتـى وقت قريب كان الأعضاء في كادر مجموعـة إدارة المناطق تلك قد تم تسـكينهم على وظائف مفوضي الأقاليـم ونوابهم - والتي تعتبر أكثر المناصب قوة في إدارة الأقاليم بالدولة. وربما كانت التجربة الأخيرة للحكومة في نقل السلطة قد

أحدثت نوعاً من التغير في وضع نخبة كادر مجموعة إدارة المناطق، ومن المثير للانتباه ملاحظة أن مجموعة الخدمة الخارجية ليست هي الاختيار الأول لغالبية المرشحين لاختبارات الخدمة المدنية حيث لا ينظر إليها على أنها تتمتع بقوة وسلطة تمكنها من تداول الأوضاع داخل المجتمع المحلي، فالناس كثيراً ما يجهلون كنه الخدمة الخارجية، وعلى سبيل المثال، فإن هناك قولاً دارجاً في هذا الشأن يقول «إن الطاووس الذي يرقص في الغابة لن يراه أحد».

تتركز كل قوى صنع القرار في السكرتاريات الفيدرالية والقروية حيث ترأس سكرتارية الحكومة وزارة أو قسمٌ، وعادة ما يشغل مجموعة إدارة المناطق والمجموعات الوزارية هذه الوظائف بالأساس، وحتى القرارات الروتينية يتم صنعها بواسطة الإداريين في المستويات العليا، وعلى مر السنوات تطورت الثقافة الإدارية للحكومة لصالح زيادة مركزية السلطة، وتصنع الوزارة أو السلطة المركزية القرارات الروتينية مثل توظيف الكتبة وتسكينهم في وظائف، كما تنقل الموظفين وغيرهم من العاملين في المستويات الأدنى الأخرى. إن القرارات المتعلقة بالعمالة وبالدرجات الوظيفية من ١٦ : ٢٢ عادة ما تتطلب تدخلاً من رئيس الوزراء أو الوزراء الأساسيين أنفسهم، فإن سفر الموظفين الفيدراليين، على سبيل المثال، يتطلب موافقة من أعلى مستوى في الحكومة، ويتمتعون بحزمة تعويضات غير متكافئة مقارنة بموظفي المستويات الأدنى، وقد خلصت دراسة للبنك الدولي إلى أن الحكومة في باكستان تمتلك هياكل وإدارة وقواعد شديدة المركزية لا تتناسب مع أنشطة القطاع العام (The World Bank 1998: 1)، ونرى الوزراء يمتلكون المنازل والسيارات الفاخرة إضافة إلى سائقين وخدم مدفوعي الأجور. ويقدر البنك الدولي المكافأة السنوية الكلية لوزير الدرجة الثانية والعشرين بنحو ١٫٢ مليون روبية، ويبدو ذلك أقل بشكل جزئي في أجور الإدارة العليا في القطاع الخاص، ولا يزال الأمر حاداً بدرجة كبيرة مقارنة بمزايا العاملين في الدرجات من ١ : ٧ (The World Bank 1998: 1). وهنا نجد أن التسامح في مجال قوة مرتفع قد أدى إلى تقليد التملق عبر الحكومة الباكستانية والنظام الإداري، فتقليد (محاكم ملوك المغول) وأخلاقيات النائب الملكي الموروثة من الحقبة الاستعمارية والأنظمة الدكتاتورية، وتركيز السلطة والمزايا في الخدمة المدنية في مستوياتها العليا إضافة إلى الأهمية التي يحظى بها الالتصاق بالهرم الإداري أدت جميعها إلى تأكيد هذه الظاهرة. ووفقاً للدبلوماسي الباكستاني والمستشار السابق لرئيس الوزراء إقبال أخوند (٢٠٠٢ : ٣٢٣) فإن «التملق يعد ملمحاً مؤسسياً للحكم الباكستاني بوجه عام». وفي السياسة والحكم الباكستاني

هناك العديد من القصص التي تحاك حول وظائف بعينها تأسست على استخدام التملق كآلية للوصول إليها.

ويعدد شيرباز خان مزاري Sherbaz Khan Mazari بدوره رئيس وزراء سابق لباكستان في سيرته الذاتية كيف أن ذو الفقار علي بوتو قد تقرب للرئيس إسكندر ميرزا من خلال التملق منه ومن عائلته معه في مناطق لاركانا. وتظل تلك المناسبات الرابط الأساسي الذي يتم من خلاله بناء أحد إقطاعيي السند لعلاقات مع أصحاب القوى وسماسرة القوة والحفاظ على هذه العلاقة. وقد كان بوتو يعتبر محامياً مغموراً من كراتشي وتم مكافأته باختياره ممثلاً لبلاده في الأمم المتحدة ثم وزيراً في حكومة أيوب. ويستمر مزاري (١٩٩٩) في الاقتباس من خطاب كتبه بوتو إلى ميرزا معبراً فيه عن ولائه وإخلاصه الدائمين، وينتهي الخطاب بلازمة تملقية كلاسيكية: "عندما يكتب مؤرخون موضوعيون تاريخ بلادنا فإن اسمك سوف يوضح قبل السيد جناح Jinnah، وإنني أقول ذلك لأنني أعني ما أقول وليس لأنك رئيس بلادي "(Mazari 1999: 77). ويميل المرؤسون للمبالغة في التملق أملاً في تضييق فجوة مجال القوة بينهم وبين رؤسائهم إذ لا يوجد تقليد يقضي بالصدق مع أصحاب القوة.

الفردية - الجماعية في باكستان:

تشير الفردية إلى الدرجة التي تعلم فيها أفراد دولة ما طريقة التعامل كأفراد أكثر من كونهم أعضاء في جماعات متماسكة مثل الجماعات الأسرية والقرابة والنسب، ويهتم ذلك البعد بدرجة الاعتماد الأفقي للأفراد على المجموعة، ووفقاً لهوفستد «فإن الفردية تخص المجتمعات التي تكون فيها العلاقات بين الأفراد مفككة، ويتوقع أن يعتني كل فرد بنفسه وبأسرته المباشرة. وعلى النقيض من الفردية فالجماعية تخص المجتمعات التي يكون فيها الأفراد منذ لحظة الميلاد مرتبطين بجماعات قوية ومتماسكة، والتي تستمر في حمايتهم طوال حياتهم نظير ولائهم المطلق (Hofstede 1980: 316 -17). إن مكان العمل في ثقافات شديدة الفردية هو شأن تعاقدي أو تفاعلي حيث ينظم العمل ويتم التحكم فيه بالاعتماد على الفردية والرشادة الاقتصادية المفترضة والمصلحة الذاتية. وتؤكد الثقافات الجماعية الاعتماد على المنظمة في توفير التدريب وظروف صحية جيدة وتمكين الأفراد من الاستخدام الكامل للمهارات. وفي المجتمعات الجماعية تقوم علاقات العمل على أساس أخلاقي، وتتسم إدارة الجماعات هنا بتغليب العلاقات الشخصية على المهمة

ذاتها. إن الثقة هي المتطلب الأساسي للتعاون الناجح، وفي هذه الدول فإنه من المهم للمنظمة أن تنشئ علاقات بين الحياة الخاصة والعمل.

ويبدو أن المديرين في المجتمعات الجماعية يجب أن يظهروا درجة عالية من الاهتمام برفاهة العاملين. وتتسم المجتمعات الجماعية بالتركيز على الجماعة (مثل: الأسرة الكبيرة والطائفة وجماعات النسب أو القبائل). يشعر الأفراد بنوع من الالتزام تجاه الجماعة وبتحمل المسؤولية تجاهها حيث يستمدون السعادة والرضا من إنجازات الجماعة.

وقد سجلت باكستان درجة منخفضة من الفردية، في مقابل درجة عالية من الجماعية في دراسة هوفستد التي شملت كثيراً من الدول في وسط وجنوب أمريكا مثل كوستاريكا، الإكوادور، جواتيمالا، كولومبيا وفنزويلا، ولكن تظل باكستان بدرجة أساسية دولة جماعية، حيث احتلت المركز الـ ٣٨ في عينة هوفستد التي تكونت من مجموعة ضمت ٥٢ دولة، في حين كانت الولايات المتحدة الأمريكية أكثر الدول فردية بمعدل ٩١، وجواتيمالا أقلها بمعدل ٦، في الوقت الذي جاء معدل باكستان الـ ١٤ مباشرة قبل خمس دول أخرى (Hofstede 1980: 185, 166 -167)، وهذا يؤكد ملاحظات العديد من المحللين مثل كوتشنيك Kochanek، بريبانتي Braibanti ويز Wiess فيما يتعلق بالبيئة الاجتماعية الثقافية الباكستانية، ويعلن ويز واصفاً تأثير الأسرة على الأفراد بأن "هناك درجة كبيرة من الضغط الاجتماعي على الفرد للمشاركة واجتذاب الموارد، على سبيل المثال: الدخل، الموارد السياسية والعلاقات الشخصية" (Weiss 1991: 22). ويؤكد كوتشنيك بدوره "أن العلاقات الأسرية في باكستان قوية للغاية وتركز بالأساس على الولاء" (Kochanek 1983: 31).

تتجسد الجماعية الباكستانية بوضوح في الأهمية المحورية لأبنية الأسرة والقرابة، وتظل المناطق الريفية الباكستانية يسيطر عليها نظام قيمي يقوم على القرابة وجماعات النسب والقبلية، حيث تعمل كل قطاعات المجتمع في سياق هذه الأبنية الاجتماعية والقيم المرتبطة بها، وذلك على الرغم من أن المعايير والقيم والمؤسسات تختلف إلى حد كبير من منطقة إلى أخرى فإن الوضع المحوري للأسرة والنسب يظل ثابتاً. ففي البنجاب والسند على سبيل المثال تتكون التنظيم الاجتماعي المسيطر من شبكات قرابة تسمى "الأخوية"، وهم أولئك الأفراد الذين يعود نسبهم إلى جد واحد مشترك. (انظر Kochanek 1983; Braibanti 1963; Weiss 1991) وفي إحدى مناطق بلوشستان فإن البنية القبلية تحل محل الأخوية. وتعد أبنية القرابة هذه قوية بشكل كبير حتى

إنهـــا تمتد إلى المدن والقرى مخترقة للشـــركات والبيروقراطية العامة إضافة للنظام السياســـي. ويندمج الفرد بشكل كبير في هذه الشـــركات التي تحدد وضعه وقابليته للحـــراك الاجتماعي وللنجاح بوجه عام. وتكون شـــبكات العائلـــة هي التركيز الأولي للـــولاء في هذه الحالـــة، وتتدعم قوتها أكثر فأكثر بالزيجات بـــين أبناء العمومة، مما يمكن العائلة من الاحتفاظ بالأرض والممتلكات داخل العائلة وبناء شبكات قبلية.

تخلق بنية القرابة مجموعة من الالتزامات المتبادلة القوية بين الأقارب، حيث يجب على الفرد أن يشـــغّل أقاربـــه بغض النظر عن القدرة المتوافرة لديهم، وأن يســـاندهم فـــي عداواته وصراعاته دون احترام لأي من معاييـــر العدالة، وأن يفضله كذلك حين يكون المرء في موقع الســـلطة والنفوذ (Kochanek 1983: 31)، وقد وجد وييز ١٩٩١ أن كل فـــرد في إحدى هذه الشـــبكات يكـــون على معرفة بالالتزامـــات العائلية وعلى وجـــه الخصـــوص أن يضمن وظائف لأقاربـــه وقريباتـــه (Wiess 1991: 23). وعادة مـــا يمتد نطاق هـــذه الالتزامات إلى مـــا وراء العائلة الممتدة إلى جماعـــة القرابة أو النســـب، وتقوم تلبية هذه الالتزامات بدور أساسي في الحفاظ على التضامن والوضع الاجتماعي لجماعة النسب التي ينتمي إليهًا الفرد. وتمنع البنى الاجتماعية التي تعلي من قيمة العائلة والقرابة تطور الولاء للمنظمات والمؤسســـات المتخصصة الأكبر، كما أن القواعـــد والمعايير التي تقوم على العائلة والقرابة تأتي دائماً قبل الســـلوك المهني وســـلوك الرشـــادة، أو حتى قبل القوانين. ويصبح هنا أي فعل يأتي في إطار الســـعي لرفاهة العائلة والجماعة مقبولاً لدى الجميع، فمســـاعدة قريب ما لإيجاد عمل قادت إلى ظهور شبكات من المحاباة غير الرسمية في البيروقراطية العامة.

اعتبر مستشـــار الإدارة العامة في الحكومة الباكستانية رالف بريبانتي أن المحاباة والاعتبـــارات الأســـرية قد صارت عاملاً أساســـياً فـــي صنع القـــرار البيروقراطي (Braibanti 1963: 388)، وحتـــى فـــي الحـــالات التي لم تؤثر فيهـــا تلك العوامل من الأصل فإن الإدراك العام يظهر أنها كانت مؤثرة بالفعل، ولذلك فقد تم النظر إلى كل فعل للترقية والانضباط باعتباره نزوة تقوم على العداوات الناتجة عن تلك الانتسابات العصبية.

وقد وفرت البنية الاجتماعية القائمـــة على العائلة والقرابة الفرصة لظهور ثقافة الواســـطة، ففي بعض الأحيان يماثل هذا الأمر نظام الرشوة الصيني الذي يقوم على رشـــاوى صغيرة ومباشـــرة أصبحت وســـيلة متعارف عليها لإتمام الأعمال من خلال الموظفـــين العموميين. إن الخدمات العامة التقليدية التـــي كان من المفترض أن تقدم

للمواطنين بوصفها حقاً لهم في المجتمعات المتقدمة صارت تقدم من خلال الواسطة، فاستخراج جواز سفر أو تجديد رخصة قيادة واستخلاص البضائع من الجمارك والحصول على خط هاتف والتسجيل للمدارس والجامعات وفي بعض الأحيان مجرد عمل حجز للطيران يحتاج كل هذا إلى الواسطة. ويتضمن ذلك إيجاد قريب أو صديق حميم يعرف الموظف أو له تأثير عليه من أجل تحقيق أي من هذه الأهداف. وفي المناطق الريفية فإن الحصول على المياه والكهرباء والأسمدة فضلاً عن الخدمات الصحية والطرق يكون من خلال الواسطة، ويستهزئ ذلك بأي نظام خدمي يقوم على العقلانية، فصنّاع القرار الذين يشعرون بالوقوع تحت تأثير ضغوط العائلة والقرابة بالخضوع بشكل أو بآخر لعملائهم يكسرون القواعد أو يلوونها لتحقيق تلك المصالح، في حين أن غير المشاركين في لعبة الواسطة هذه يتمتعون بسمعة سيئة بل يواجهون النبذ من هذا المجتمع بالأساس، فقد طورت بعض الإدارات نظماً مؤسسية يستطيع من خلالها الموظف الرسمي أن يستجيب لأقاربه، فالخطوط الجوية الباكستانية على سبيل المثال يشاع عنها بصورة واسعة أنها تخصص عدداً من المقاعد للوزارات المختلفة والإدارات على كل رحلة، وتظل هذه المقاعد متاحة لهؤلاء حتى آخر دقيقة قبل الإقلاع، وكذلك الجامعات والكليات المرموقة تتضمن هي الأخرى حصة من المقاعد محجوزة للموظفين المهمين مثل المحافظين ومديري المناطق.

تجنب عدم التأكد والبيروقراطية العامة:

إن تجنب عدم التأكد هو توجه ثقافي للشعور بعدم الارتياح من حالة عدم التأكد والمخاطرة في الحياة اليومية، وهو يعكس الدرجة التي يفضل فيها الناس في الدولة المواقف المهيكلة عن المواقف غير المهيكلة، ومن وجهة النظر التنظيمية فإنه يعكس أيضاً الدرجة التي يفضل بها الأفراد المواقف التنظيمية المهيكلة أو غير المهيكلة، كما يعكس أيضاً النزوع إلى المخاطرة والتوجه نحو التغيير والإبداع. وتشعر الثقافات التي تأتي في مرتبة متأخرة نسبياً من تجنب عدم التأكد بدرجة أكبر من الراحة تجاه الأمور المجهولة لديها، في حين تفضل الثقافات التي تحتل مرتبة متقدمة في تجنب عدم التأكد القواعد الرسمية والتنظيمات المهيكلة. وتواجه أي حالة من عدم التأكد بقلق بالغ يزيد عليه في حالة الثقافات ذات الدرجات المنخفضة من تجنب عدم التأكد. وسوف تؤثر درجة تجنب عدم التأكد في التفضيلات الإدارية وصنع القرار والعلاقة بين الإدارة والعاملين.

إن تجنـــب الدرجات العليا من عدم التأكد يتميز بالتأكيد على القواعد الرســـمية الواضحة، ويعتبر القادة أو كبار مديري الجهاز الإداري «خبراء» بسبب تمكنهم المفترض مـــن القواعـــد، ويعد التعلم هنا مهيكلاً ورســـمياً بدرجة عالية، كمـــا أن الدقة والأمن أمران مهمان أيضاً، فعادة ما يكون هناك معدل منخفض لدوران العمالة في مثل هذه المنظمات، وهناك في الوقت نفسه درجة عالية من مقاومة التغيير.

وتأتي باكســـتان في مرتبة متقدمة من دليل هوفستد لتجنب عدم التأكد حيث تأتي في المرتبة الحادية والعشـــرين من إجمالي اثنتين وخمســـين دولة بمتوسط يبلغ سبعين درجة في حين كانت اليونان أعلى الدول في التسجيل بمتوسط مائة واثنتي عشرة نقطة. (Hofstede 1980: 132 -133) يوضح تجنب عدم التأكد الباكستاني العالي في العديد من المؤسســـات والممارسات الإدارية، فالبنية عالية الهرمية مع القوة المركزية تستخدم كوســـائل أساسية في التنســـيق وحل الصراعات. وعلى الرغم من أن باكستان تأخذ شـــكل الحكومة الفيدرالية إلا أن معظم القوى مركزة على المستوى المركزي بالأساس، فوجود الكوادر العليا للحكومة المركزية (كما تم توضيحه سابقاً) يقلل بدرجة عالية من السمة الفيدرالية واستقرار المناطق، كما أن سلطة فرض الضرائب تتركز بدورها هي أيضاً في المركز، ونتيجة لذلك فإن المناطق تعتمد على الحكومة المركزية في الموارد.

وعادة ما تســـتخدم الهرمية لتقليـــل حالة عدم التأكد في الوقـــت الذي ترفع فيه كل أنـــواع القرارات الحكومية إلى أعلى الهيـــكل الهرمي. ومن المحتمل أن تكون أكثر الجوانب أهمية هي في التأكيد على القواعد واللوائح الرســـمية بالأساس، فكل إدارة تتحمل مسؤولية الإفراط في القواعد واللوائح والإجراءات، التي تؤدي في النهاية إلى التأخر في صنع القرارات وتوصيل الخدمات. ومن المثير للسخرية أن الميل إلى تجنب عدم التأكـــد والتوجه الجماعي (كما تم توضيحه ســـابقاً) ينتج عنه موقف متناقض. فكلما زادت القواعد لتجنب عدم التأكد أدى ذلك إلى زيادة الطرق المبتدعة للالتفاف علـــى القواعد تحت ضغوط التوجه الجماعي، وتفرض القواعـــد تلك اختيارياً وتلوى لمحاباة الأقارب والأصدقاء، وعندما تفرض القواعد فإنها عادة تستخدم بشكل متعمد لتمرير قرار يعطي وقتاً أكثر لعميل مفضل أو للإغراء برشوة.

البعد الذكوري - الأنثوي في النظام الإداري الباكستاني:

يشير البعد الذكوري الأنثوي إلى تحديد درجة التفريق بين الأدوار التي يؤديها النوع فـــي المجتمع، فالثقافة الذكورية تركـــز على تأكيد الذات، تحديد المهام، الأداء، النجاح

وأخيراً المنافسة، في حين تعتنق الثقافة الأنثوية بدورها مثل هذه القيم مثل جودة الحياة، الحفاظ على علاقات شخصية دافئة، والخدمة، والعناية والتضامن. وهنا نجد أهمية أهداف العمل والتي تعمل على إشباع الحاجات كتحقيق التقدم وكسب الرزق بالنسبة للثقافة الذكورية حيث يسود مبدأ العيش من أجل العمل بالأساس. كما تحل الصراعات عن طريق المواجهة، ولكن من المهم في الوقت نفسه إدراك آثار هذا المنهج الذكوري على الصراع عند مواجهة الثقافة الأنثوية، حيث ترتبط الدوافع بكل من الأهداف والإنجاز في الوقت نفسه. وينظر هنا إلى الأبطال على أنهم مؤكدون لذاتهم/حاسمون مما يفترض معه علاقة إيجابية بين الثقافة الذكورية من جانب والاستخدام المتواتر للسلطة الهرمية من قبل المديرين من جانب آخر.

ووفقاً لعبارات هوفستد فإن المجتمعات الأنثوية أو النسوية تتسم باهتمامها بالآخرين وتأكيد العلاقات بين الناس. فهذه المجتمعات تقدّر قيمة جماعة اتخاذ القرارات، المساواة والتضامن، كما تعطي أهمية خاصة لجودة الحياة أو مستوى المعيشة أكثر منها لأي قيم مادية أخرى، وفيها ينظر للرجال والنساء كمربيين فاضلين ولا يتم تشجيع التفرقة في شغل الوظائف على أساس النوع على الإطلاق. وفي المنظمات الإدارية الأنثوية نجد الأهداف الشخصية مثل «جو الصداقة» و «التعاون» هي التي تشبع مفهوم الأنا الاجتماعية، فثقافة العمل الأنثوية تعمل وفقاً لمبدأ تطوير العمل من أجل العيش. كما أن الصراعات في هذه الحالة يتم حلها من خلال المساومات، مما يعني أن المديرين الذكوريين الذين يعملون تحت ثقافة أنثوية يجب أن يلاحظوا أهمية المساومات في التفاوض من جهة وفي عمل المهام الأساسية من جهة أخرى، كما أن نظم الدوافع هنا ترتكز على الرفاهة ولها توجه اجتماعي بالأساس. ويكون الأبطال في الثقافة الأنثوية وفقاً لذلك كله هم من يعملون وفقاً لحدسهم وهم الباحثون عن الاجماع. وهذا يفترض وجود درجات أكبر من مشاركة الفروع في عملية اتخاذ القرار بما يناسب بصورة كبيرة الثقافة الأنثوية (Hofstede 1980: 200 -201).

وتسجل باكستان درجة عالية نسبياً من الذكورية، فقد حققت في دليل هوفستد خمسين درجة مقارنة بالسويد (الأكثر في الأنثوية) واليابان (الأكثر في الذكورية) في مجال من خمس إلى خمس وتسعين درجة، ونجد في باكستان أن الأدوار التي يقوم بها النوع يتم التفريق بينها بدرجة كبيرة، هذا النمط القائم على التفرقة على أساس النوع يؤكد ما توصل إليه هوفستد منذ ثلاثة عقود. فتظل مشاركة النساء في قوة العمل منخفضة بنسبة ٢٧٪ وفقاً لتقديرات عام ١٩٩٧م، وهو أقل معدل ممكن في

دول جنوب آسـيا، في حين ارتفع معدل مشـاركة المرأة مقارنة بمعدل مشاركة الرجل منذ عام ١٩٨٠م (The Mahbub-ul-Haqq Human Development Centre 2000). وبدافـع الحاجة فقد كان على النسـاء اللاتي ينتمين إلى الطبقات الوسـطى والدنيا الإسهام اقتصادياً في دخل العائلة، مما أفرز معه زيادة كبيرة في معدل التحاق النساء بقوة العمل (Wiess 1994). وقد حصلت باكستان على المركز ١١٥ وفقاً لمؤشر ارتباط التنميـة بالنـوع GDI التابع لبرنامـج الأمم المتحدة للتنميـة UNDP بين ١٧٣ دولة، فالنسـاء فيها يمثلن ٢٥,١ ٪ من العاملين في المجال التقني والاحترافي، ويمثلن ٨ ٪ من الإداريـين والمديرين، في حين يصل معدل الأمية بين النسـاء إلى ٢٨,٩٪، ويمثل إجمالي التسجيل ٢٨ ٪ نصف معدل الرجال في البلاد (UNDP 2000: 163 -167).

وفـي الخدمة العامة الباكسـتانية نجد درجـة عالية من عدم التـوازن في النوع باستثناء وزارة التعليم (٥١ ٪ من النساء في المستويات الوسطى)، ووزارة الصحة (٣٠٪ من النسـاء في المستويات الوسطى) ولكن تظل نسـبة النساء في المستويات الوسطى منخفضـة بوجه عام. مقارنة بثمانمائة رجل يعملون في مجالات العمل الباكسـتانية التي تزيد على العشرين مجالاً نجد أن ١٩ امرأة فقط تحصل على مثل هذه المراكز في تلك المجالات. وقد رشـح النظام العسكري الحالي في باكستان العديد من الوزيرات والمسؤولات في المراكز العليا بما في ذلك وزارة الدولة لشؤون مجلس الوزراء، وكذلك سـفيرات في واشـنطن ولندن، ومسؤولة عن قسـم الرفاهة الاجتماعية، وبوجه عام ووفقاً للإصلاح الحكومي فإن نسـبة ٣٣ ٪ من مقاعد المحليات قد خصصت للنساء، كما تم انتخاب ٣٦٠٠٠ مستشارة في مختلف المحليات في باكستان.

وتسـتمر القيم والمعاييـر الثقافية في منع مشـاركة المرأة فـي التعليم بوجه عام والتعليـم العالي بوجه خـاص، بحيث تحصر التفرقة المرأة في لعـب الأدوار المنزلية، وتشجع في الوقت نفسـه على الزواج المبكر وتكوين العائلات ورعاية الأطفال والعمل المنزلي. وهنا يمكن ملاحظة أن العديد من الشـابات الباكسـتانيات المؤهلات للعمل طبيباتٍ أو مدرسـاتٍ أو ممرضات يبقين في المنـزل بمجرد الزواج للعناية بأطفالهن. وتؤدي التفرقة على أسـاس النوع أيضاً إلى إيجاد معازل أساسـية داخل نطاق العمل بين الرجال والنسـاء. وتعمل الكثيرات من النساء مدرسـاتٍ في المدارس الابتدائية، وممرضاتٍ ومسـاعدات محترفات فضلاً عن أعمال السكرتارية. وفي باكستان يكون معهد بورداه Purdah مسؤولاً بالأساس عن التفرقة بين الرجال والنساء وعن إقصائهن أيضاً، فهو يحظر تعامل النساء مع غير الأقارب من الرجال وفي بعض المناطق يحظر

تحركهــن خارج نطاق العائلات، مما يحد من دور المرأة مرة أخرى ويجعلها تنزوي في مناخ من التفرقــة والمحلية الزائدة (The Mahbub-ul-Haq Human Development Centre 2000: 30). وفي إقليم بلوشستان حيث تتركز قوة معهد بورداه، يبدو في كثير من الأحيان أنه من الصعب الوصول إلى إحدى الســيدات لشــغل وظائف مساعدات محترفــات في مجال الصحة أو في مجال العمل مدرســاتٍ فــي المدارس الابتدائية، وهنا نجد أن الحضور الواسع للمرأة في المحليات من شأنه أن يغير ثقافة العمل، مما يمكن أن يوجد الكثير من المشــكلات في مثل هذا النوع من المعاهد المتشددة، فالنساء لديهن الكثير من المشــكلات بالفعل في المطالبة بمكان لمكاتبهن أو في المطالبة بإيجاد مراحيض منفصلة وخاصة بهن.

الفساد والخدمة العامة:

للفساد تاريخ طويل في باكستان، فعلى سبيل المثال وخلال النظام الأول القائم على القانون العســكري تم إجبار ٥٢٦ ضابطاً على الاســتقالة أو فصلهم من الخدمة بتهم الفســاد، وقد تضمنت هذه المجموعة ٨٤ ضابطاً من نخبة «كل باكستان» ومن الطبقة الأولى في مجال الخدمات. وقد أعلنت كل أشكال الإجراءات المضادة للفساد بواسطة الحكومة العســكرية من أجل إصلاح البيروقراطية في البــلاد (Iziring 1971: 12). ففي أثناء عمل الحكومة الأولى المنتخبة ديمقراطيا لذو الفقار علي بوتو من ١٩٧١ إلى ١٩٧٧ م كان شعار «الموت للرشوة» (Ahmed 1974: 144) هو الشعار السائد، في حين اختلــف الأمر خلال النظام القائم على القانون العســكري للجنرال ضياء الحق حيث اشتكي هو نفسه من اتساع مجال الفساد في حكومته (Haq 1982: 1).

وعلى الرغم من ذلك فقد استمر الفساد.. فخلال العقود الخمسة الماضية أصبح الفساد جزءاً لا يتجزأ من الثقافة الإدارية في باكستان، ليصبح متغلغلاً في كل مستويات الإدارة، من أعلى مستوى في الحكومة إلى أدنى مستوى فيها. وخلال السنوات الأولى لاســتقلال باكستان فإن كلمة «رشــوت خور أو راشي» التي تشــير باللغة الأردية إلى المرتشــين قد استخدمت بشــكل ازدرائي وبصوت خافت للغاية، بل أشير إليها بالغمز في أحيان كثيرة، وبما يشــير في الوقت نفســه إلى عدم قبوله من الأساس، ولكن مع مرور الوقت اختفت هذه الكلمات عملياً من القاموس اللغوي الاجتماعي للبلاد. وفي أثناء الخمســينيات والستينيات فإن معظم المرشحين في اختبارات الخدمات المركزية العليا كانوا من نخبة الخدمة المدنية الباكســتانية، وكذلك من الخدمة الخارجية، في

حين شهدت الثمانينيات والتسعينيات تفضيلاً للعاملين في الجمارك وفي خدمات الضرائب على الدخل، وبصورة عامة فقد أصبح الفساد أسلوباً للحياة في باكستان.

وقد تم إضفاء الطابع المؤسسي على الفساد في العديد من أقسام الحكومة الباكستانية، ففي قسم الأعمال العامة تم تحديد نسبة مئوية من إجمالي قيمة أي مشروع ليتم الدفع منها دوماً لمستويات متنوعة من المسؤولين الرسميين لمجرد تحريك ملف المشروع إلى الأمام قليلاً في قائمة المشاريع التي تحتاج إلى الإقرار. هيئة تنمية الطاقة والمياه ذاتها أصبحت بدورها مشهورة بالفساد لدرجة أنه كان يتم استدعاء الجيش لإدارة هذه المؤسسة. ومن دواعي السخرية في باكستان أن الجنرال العسكري الذي يُعهد إليه بإعادة الأشياء إلى نصابها يخضع للتحقيق الجنائي معه من قبل المكتب الوطني للمحاسبة. حتى إن التعيين والنقل لأقسام معينة في الشرطة التي يمكن أن تقدم فرصاً مربحة لشاغليها أصبح يتم من خلال مزاد شبه علني تتم فيه الترسية على مقدم العطاء الأعلى. وقد أصبحت خدمة الجمارك فاسدة هي الأخرى، لدرجة أن الهيئة السويسرية عندما كان عليها أن تشارك في تقييم الجمارك عند منافذ المغادرة إلى الخارج، لزم عليها أن تدفع رشوة كبيرة إلى آصف زرداري (زوج رئيسة الوزراء والوزير في حكومتها) لكي تفوز بهذا العقد. وكانت الهيئة الرئيسة لإدارة الجمارك وهي المكتب المركزي للعوائد، تصفها الصحافة في باكستان بأنها تحتل مكانة فردية في البيروقراطية الفاسدة الباكستانية، حتى إنها قد وصفت بـ «المتعفن حتى النخاع» (The Herald 2000: 44)، فهي لم تحقق على الإطلاق هدفها في جمع العوائد، فوفقاً للتقارير الصحفية فإن رئيس المكتب المركزي رياض حسين رفع تقريراً للعوائد إلى الجنرال برويز مشرف جاء فيه أن عشر موظفي المكتب من الشرفاء، وأن عليه أن يتخلص من الباقين جميعاً الذين يمثلون نسبة التسعين في المئة (Zaidi 2000). ولقد كان على محصلي المكتب المركزي للعوائد أن يعيدوا دفع بلايين الروبيات التي ذهبت في الغش التمويلي، فعلى سبيل المثال، وفي عام ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ م تم دفع ٤,١٩ بليون روبية في مقابل التحصيل الكلي الذي بلغ وقتها ٤,٨٩ بليون روبية، وفي لاهور وفيصل آباد تم دفع ٥,١ بليون روبية و ٣,٩٦ بليون روبية على التوالي في مقابل تحصيل كلي ١٠,٥ بليون روبية و ٤,٩ بليون روبية على التوالي.

اعتبرت الرشاوى عند نُقَط تقديم الخدمات أمراً روتينياً ومتعارفاً عليه، في كل من التخليص الجمركي، أو رخصة القيادة، أو جواز السفر، أو بطاقة الهوية، أو توصيل الكهربا، أو توصيل خط تليفوني، أو تسجيل تقرير للشرطة أو استخراج أي تصريح

حكومي كل ذلك يتم من خلال الرشاوى إن لم يكن من خلال ما يطلق عليه في باكستان «سيفاريش».

تحول العقد الباكستاني للديمقراطية إلى عقد للفساد الكبير، فكل حكومة منتخبة خلال هذه الفترة قد تم حلها بمقتضى دعاوى الفساد. فقد وضعت حكومتا بوتو وشريف سجلات للفساد، وكلاهما تم اتهامه بتحويل مئات الملايين من الدولارات إلى شركات وهمية تقوم على الاستثمار في العقارات في الخارج. وقد تم نشر قصص فسادهما الأسطوري في الصحف المحلية والدولية (Grey and Syal 1998). وفي استقصاء تم عقده مؤخراً شعر ٨٨ ٪ من المفحوصين أن القادة السياسيين قد صاروا أكثر فساداً خلال السنوات الخمس الأخيرة واعترف ٣٣ ٪ بتقديمهم للرشاوى (The Mahbub-ul-Haq Human Development Centre 1999: 162). في حين اعتقد ٩٥٪ في استقصاء آخر أن البيروقراط والسياسيين كانوا فاسدين بالأساس، فيما يرى ٧٦ ٪ أن الجنرالات كانوا أكثر فساداً عما كان عليه الأمر من خمس عشرة سنة في البلاد (The Herald 1997: 192 -4). وقد أشار تقرير التنمية البشرية في جنوب آسيا لعام ١٩٩٩ م أن الأسس الأخلاقية للدولة قد تآكلت من خلال الاحتيال الانتخابي ودخول سياسة رأس المال في السياسة فضلاً عن تجريم النظام السياسي وتزايد الفساد في الحياة العامة (The Mahbub-ul-Haq Human Development Centre 1999:442 -447). تعد باكستان واحدة من أكثر الدول فساداً في العالم ويوضح الجدول رقم (١) ترتيب باكستان وفقاً لدليل الشفافية العالمي الشهير.

الجدول رقم (١) الفساد في باكستان – ترتيب الشفافية الدولية – ١٩٩٦ إلى ٢٠٠٣م

السنة	الترتيب	الدرجة	الدول
١٩٩٦	٥٣	١,٠٠	٥٤
١٩٩٧	٤٨	٢,٦	٥٢
١٩٩٨	٧١	٢,٧	٨٥
١٩٩٩	٨٧	٢,٢	٩٩
٢٠٠١	٧٩	٢,٦	٩١
٢٠٠٢	٧٧	٢,٣	١٠٢
٢٠٠٣	٩٢	٢,٥	١٣٣

المصدر: من مؤشرات الشفافية الدولية

تعتمـد البيانات في الجدول رقم (١) على إدراكات رجال الأعمال الأجانب، كما أن هناك أيضاً جوانب ضعف منهجي في إجراءات أخذ العينة، وعلى أي حال، فإن انتشار أدلة السـرد تلك والمعلومات المنشورة بشكل واسـع في الصحف بشأن قضايا محددة ترتبط بنتائج الشفافية الدولية حول درجة الفساد السائدة في الدولة. وتظهر الأرقام تحسـناً طفيفاً عن عام ١٩٩٦م، ففي ذلك العام صنفت الشـفافية الدولية باكسـتان كثاني أكثر دولة فاسدة بين ٥٣ دولة تم اختبارها بعد نيجيريا. كان ذلك خلال الدورة الثانيـة لبوتو عندما أشـارت الصحف القومية إلى زيادة نسـبة زوجها الأول زرداري لتمرير المشروعات الحكومية من ١٠٪ إلى ٢٠٪ (The Globe and Mail 1998: D4)، وفي اسـتبانة أخرى عن الفساد في جنوب آسـيا وجدت الشفافية الدولية مستويات أعلى بشـكل واضح لحالات الفسـاد المسجلة في باكستان أكثر من أي دولة أخرى في جنوب آسيا، وتم اعتبار الشرطة وإدارة الأراضي والضرائب أكثر القطاعات فسادا في الإدارة العامة الباكستانية (Transparency International 2002: 2, 15 -16).

أشارت الحكومة الباكستانية في عرضها لرؤيتها لعام ٢٠١٠م إلى أن الفساد يتخلل القطاعات الثلاثة للحكومة: التنفيذية والتشريعية والقضائية، والنتيجة أن أيا منها لا يقوم بالتفتيش على القطاعين الآخرين أو الرقابة عليهما. إن سلطة توظيف ومكافأة الموظفـين العموميين تتم بشـكل تحكمي، ويتم التعامل مع الممتلكات العامة بأسـلوب قنص الفرسـان، حيث يتجاهل النظام كل هذا، بل عادة ما يكافئ الفساد المالي وسوء استخدام السـلطات. وتكون المؤسسات المالية مثقلة هي الأخرى بقروض لا تستطيع حتى الوفاء بفوائدها، ويتم تقسـيم الأراضي العامـة وتخصيصها في مقابل خدمات سياسية أو مالية، وتدار المؤسسات العامة بشكل سيئ، ولا تستجيب لاحتياجات المواطن أو للضرورات المالية (The World Bank 1998: 2).

أصبحت العائلات شـيئاً فشـيئاً هي المصدر أو الدافع للفسـاد في كل مستويات الإدارة، وتتورط الأسـر المباشرة أو الممتدة للقادة السياسيين أو لكبار البيروقراط في لعبة الرشاوى (سيفاريش) وكسر القواعد والفساد. وقد اشتهر ابن الرئيس أيوب بتلقي هبـات حكومية، حيث قام الابن وحماه ببناء إمبراطورية صناعية خلال حكم الرئيس، في حين اتهم آصف زرداري زوج بناظير بوتو بالعديد من قضايا الفساد المعروضة أمام المحاكم الباكسـتانية وفي الخارج على حد سواء، وتثور التكهنات بامتلاك أسرة رئيس الوزراء نواز شـريف لملايين الجنيهات في حسـابات سـرية وممتلكات عدة في لندن، فهناك العديد من القضايا المرفوعة عليه وعلى أسـرته في المحاكم وفق تشريع المكتب

القومي للمحاسبة، وقد تم التعتيم على هذه القضايا وتم نفي نواز شريف إلى المملكة العربية السعودية (Shah 2001: 579).

خلاصة:

يعتقد الكاتب أن السماح بمجال عال من القوة والجماعية والدرجة العالية من تجنب عدم التأكد فضلاً عن الذكورية تشترك سوياً في نظام إداري به خلل وظيفي، فالدرجة العالية لمجال القوة هي مسؤولة عن الهياكل المركزية الهرمية السلطوية. وهذه الخصائص التنظيمية في المقابل تحول دون تطور الشفافية والمساءلة. إن التغاضي عن عدم المساواة هو المسؤول عن نظام التعويض الذي يسمح بدرجة قليلة بأجر الحد الأدنى للمعيشة للأغلبية الواسعة من العاملين المنتمين للطبقة الإدارية الدنيا، ويعد ذلك سبباً رئيساً في الفساد المتعلق بتقديم الخدمات. إن تركيز السلطة في المستويات العليا يمنح العديد من السلطات التقديرية للموظفين في المستويات العليا والسياسيين. فالقوة التقديرية بدون وجود قدر ملائم من المساءلة تعد حافزاً أساسياً لسوء استخدام السلطة العامة لتحقيق المآرب الخاصة.

إن الثقافة التي يغلب عليها الطابع الذكوري ترفع من شأن قيم التملك وتقود للطمع، فهي تركز على المال والقوة والمنصب والعدوانية، وتميل تلك القيم للإسهام في الفساد وسوء استخدام القوة، كما تسهم الثقافة الذكورية في فساد واسع على المستويات العليا من الحكومة. وفي مجتمع جماعي بدرجة كبيرة كباكستان فإن السياسيين والموظفين يرتبطون في شبكة من الالتزامات والالتزامات المتبادلة، بما يؤدي إلى المحاباة والمحسوبية، وبما يفسح المجال للفساد في الوقت نفسه. إن توجه الثقافة الجماعية الباكستانية قد يكون مساهماً أساسياً ورئيساً في الفساد الواسع الانتشار. وتسود هنا قيم الحفاظ على شرف العائلة وتحسين وضعها الاجتماعي لتصبح لها أولوية على قيم الرشادة ذاتها، ويصبح دعم أفراد العائلة في الشدة والرخاء التزاما أساسياً، كما أن ميل المجتمع الباكستاني لدرجة عالية من تجنب عدم التأكد يقود إلى خلق قواعد وإجراءات محكمة، حيث يعد تطبيق هذه القواعد في الحالات الفردية وتفسيراتها مصدراً آخر للسلطة التقديرية، ففي مجتمع كهذا يكون التطبيق الواسع للقواعد لعنة تؤدي إلى تطبيق انتقائي يقود بدوره ليس فقط إلى عدم العدالة وبل أيضاً للفساد والمحاباة يحرف الفساد من الأولويات ويقلل من كفاءة التخصيص، ويساوم في الوقت نفسه على جودة البرامج ويقضي على المساءلة، ويقلل من الشفافية،

ويقود الفساد في الشرطة والقضاء إلى ظلم كلي وانتهاك لحقوق الإنسان برمتها، وقد أشار موظف في البنك الدولي إلى أن الدخل القومي الباكستاني للفرد الواحد كان من الممكن زيادته بدرجة واضحة إذا ما تم التقليل من مستوى الفساد في البلاد (The Mahbub-ul-Haq Human Development Centre 1999: 98).

ولقد شرع النظام الباكستاني شبه الديمقراطي في تطبيق برنامج واسع لنقل السلطة والإصلاح الإداري والمساءلة، وهناك بعض الدلائل العملية على أن مشاركة أكبر في النفقات العامة من قبل حكومات الولايات والمحليات يمكن أن تقلل الدوافع للفساد، وأن اللامركزية يمكن أن تزيد بدورها من المساءلة (The World Bank 2002: 108)، ويمكن أيضاً لبعض التغييرات الهيكلية أن تعالج مشكلة الفساد إذا ما تم تطبيقها بفعالية. إن التغير المؤسسي هو الآخر يتم ببطء نسبياً خاصة عندما يرتبط الأمر بتغير في التوجهات والقيم والمعايير. وقد أنشأت الحكومة أيضاً المكتب القومي للمساءلة ليتتبع ويقدم للعدالة الموظفين العموميين الفاسدين، وقد قام المكتب بتتبع فساد الموظفين والسياسيين في السنوات الست السابقة، ونجح في استعادة مئات الملايين من الروبيات من الموظفين العموميين الفاسدين، إلا أنه قد فشل إلى الآن في إدانة أي فرد من هؤلاء أمام المحاكم.

المراجع:

Ahmed, Muneer 1974. Aspects of Pakistan's Politics and Administration. Lahore, Punjab: South Asian Institute, Punjab University.

Akhund, Iqbal. 2000. Trial and Error: the Advent and Eclipse of Benazir Bhutto. Karachi: Oxford University Press.

Braibanti, Ralph. 1963. "Public Bureaucracy and Judiciary in Pakistan." In Bureaucracy and Political Development, edited by Joseph J. La Plombra. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Cray, David and Geoffrey R. Mallory. 1998. Making Senses of Managing Culture. London: International Thompson Business Press. Deal, Terrance E. and Allen A. Kennedy. 2000. The New Corporate Cultures. Cambridge, MA: Perseus Publishing.

Deresky, Helen. 2003. International Management: Managing Across Borders and Cultures. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Gable, Richard W 1964. "District Administration: Its Development and its Challenges." In District Administration in West Pakistan, edited by Inaytullah. Peshawar: Pakistan Academy for Rural Development.

Gatley, Stephen, Ronnie Lessem, and Yochanan Altman. 1996. Comparative Management London: McGraw Hill Europe.

Grey, S and R. Syal. 1998. "The Hunt for Benazir's Booty," in The Sunday Times, 12 April

Hamden-Turner, Charles and Alfons Trompenaar. 1993. The Seven Cultures of Capitalism. New York, NY: Doubleday.

Haq, Anwar-ul. 1980. Commission on Administrative Reform: Report, Part IL Islamabad: Government of Pakistan Haq, General Zia-ul. 1982. The Dawn Overseas 6:1- 6.

Hofstede, Geert. 1980. Culture's Consequences.' International References in Work Related Values. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Hussain, Asaf. 1979. Elite Politics in an Ideological State. Folkston, Kent: Dawson.

Islam, Nasir, 1989. "Colonial Legacy, Administrative Reform and Politics: Paksitan 1947- 87." Public Administration and Development, edited by O.P. Dwevedi. 9(3)June-August.

_____1990. "Pakistan." In Public Administration in Developing Countries: an International Handbook edited by V Subramaniam. New York, NY: Greenwood Press.

Kennedy, Charles H, 1985. "Prestige of Services and Bhutto's Administrative Reforms in Pakistan, 1973- 84." Asian Affairs 12:25- 43 .

Kennedy, Charles H. 1987. Bureaucracy in Pakistan. Karachi: Oxford University Press.

Khan, Akhtar Hameed. 1985. Rural Development in Pakistan. Lahore, Punjab: Vanguard.

Kochanek, Stanley A. 1983. Interest Groups and Development, Karachi: Oxford University.

Kroeber; A. L. and C. Kluckhohn. 1963. Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions. New York, NY: Vintage/Random House.

Mazari, Sherbaz KLan. 1999. A Journey to Disillusionment. Karachi: Oxford University Press.

National Reconstruction Bureau. 2000. "Local Government Plan 2000." Dawn, 16 August, 2000. Internet Edition available at http://www.da'wn. coim'events/plan2000/ plan.htm.

Redding, S. G. 1994. "Comparative Management Theory: Jungle, Zoo or Fossil Bed" Organization Studies 15:323- 59.

Robertson, lan. 1981. Sociology. New York, NY: Vkrth Publishing IncShackleton, V J. and A. H. All. 1990. "Work Related Values of Managers: A Test of Hofstede's Model." Journal of Cross-Cultural Psychology 21:109 -18.

Shah, Sajjad All, 2001, Law Courts in a Glass House, Karachi: Oxford University Press.

Sondargaard, M. 1994. "Hofstede's Consequences: A Study of Reviews, Citations and Replications." Organization Studies 15: 447 -456.
The Globe and Mail. 1998. January 24, Toronto, section D.

The Government of Pakistan. 1962. Report of the Pay and Services Commission, Karachi: Government of Pakistan.

The World Bank. 1998. Pakistan: A Framework for Civil Service Reform in Pakistan. Report No.18386. December 15.

The World Bank. 2000. World Development Report 2000. New York, NY: Oxford University Press.

The Mahbub-ul-1-laq Human Development Centre. 2000. Human Development in South Asia 2000: the Gender Question. Karachi: Oxford University Press.

_____1999. Human Development in South Asia. Karachi: Oxford University Press.

Transparency International. 2002. Corruption In South Asia. December.

UNDP 2000. Human Development Report 2000. New York: Oxford University Press.

Wiess, Anita M. 1991. Culture, Class and Development in Pakistan. Boulder, Co: Westview Press.

_____1994. "Challenges for Muslim Women in a Post Modern World." In Islam, Globalization and Post-Modernity, edited by A. S. Ahmed and H. Donnan. New York: Routledge.
Ziring, Lawrence. 1971. The Ayubyian Era. Syracuse: Syracuse University Press.

Zaidi, Mubashir. 2000. "The Rot Within." The Herald, July, pp. 47 -48.

Zaidi, Mubahsir, 2000. "Inside the CBR (Special Report):' The Herald, July, pp. 44- 50.

الفصل الثامن

الثقافة الإدارية للصين في القرن الواحد والعشرين... إلى أين؟

ستيفن ك. ما

Stephen K. Ma

١- مقدمة:

في سبتمبر عام ٢٠٠٠ أُعدم نائب رئيس اللجنة الدائمة للكونجرس الصيني شنج كيجي Cheng Kejie بتهمة الفساد وفي أكتوبر عام ٢٠٠١ حُكم على نائب وزير الأمن العام الصيني لي جيتسو Li Jizhou بالإعدام بعد إدانته بتلقي الرشوة والإهمال في أداء عمله وجرائم أخرى. وكلاهما كانا مسئولين حكوميين رفيعي المستوى في الهيئة التشريعية وسلطة تنفيذ القانون وقد وجهت إليهما التهم على التوالي منذ إعلان جمهورية الصين الشعبية في عام ١٩٤٩م. وعلى الرغم من الثروات الضخمة التي جمعاها، وقد قدرت بنحو عشرات الملايين من اليوان الصيني، إلا أن قضيتهما لم تجتذب اهتماماً كبيراً؛ لأن السلوك البيروقراطي الفاسد كان مزمناً ومعدياً على مدار العقدين الماضيين. وحقيقة لم تتمكن القيادة التي أعقبت إدارة مدار Mao محاربة الفساد رغم الجهود الكبيرة التي بذلتها لاحتواء هذه الأزمة. بل بالعكس، ازداد الأمر سوءًا وكما جاء في الأثر الصيني القديم: «العشب الذي تأكله نار المروج ينبت مجدداً عندما يأتي الربيع». ويرى العالم الصيني هي كنجلاين He Qiglian، المعروف باهتمامه بقضايا الفساد، أنه وبداية من عام ١٩٩٨ تحول الفساد في الصين من فساد منظمي الى فساد مؤسسي (كون Kun ٢٠٠٠). وهنا سؤال يطرح نفسه: هل دخلت الثقافة الإدارية للصين في مرحلة جديدة من التدهور في القرن الحادي والعشرين؟ وللإجابة عن هذا السؤال، يتناول هذا الفصل خلفية تغيير الثقافة الإدارية للصين والتطور الهائل للجهود التي بذلتها السلطات من أجل إعادة بناء ثقافة إدارية أفضل. كما يتناول هذا الفصل قضايا معينة في هذه العملية ويعالج تطوراتها المستقبلية المحتملة.

٢- تغير الثقافة الإدارية:

إن لكل منظمة، ومنها الجهاز الإداري الصيني، ثقافتها الخاصة وهي «طريقة التفكير الدائم بشأن المهام الأساسية والعلاقات الإنسانية داخل منظمة ما، فالثقافة بالنسبة للمنظمة مثل الشخصية بالنسبة للفرد. إن ما تقدمه الثقافة المنظمية من بصيرة تجعل المسؤول يسلك النهج المتوقع من قبل تلك الثقافة وليس وفقاً لما يتطلبه الموقف (Wilson 1989: 110).

إذاً.. كيف كانت الثقافة الإدارية العامة للصين خلال العقود الثلاثة الأولى منذ إنشاء جمهورية الصين الشعبية؟ وهل سلك المديرون المسؤولون في الدولة السلوك الذي توقعته تلك الثقافة الإدارية؟

لـم تكن الثقافـة الإدارية قضية مهمة خلال حكم ماو للصـين. ففي خلال هذه السـنوات، وكما يشـير لوشـيان باي Lucian Pye أنه «كان يتعين على المسئولين في الدولـة البيروقراطية تعلم كيفية التحلي بالمثل العليا كالولاء والطاعة وإظهار براعتهم واهتمامهم بالتوصل إلى كيفية تطبيق السياسـات الرسـمية على نحو فعال. فكانوا دائمـاً على تخوف من الوقـوع في إثم البيروقراطية والابتعاد عـن العامة والانهماك والانشـغال بمسـألة الدرجة الاجتماعية والرتب» (Pye 1984: 197). وبعبارة أخرى فإن ثقافة الولاء والطاعة كانت المهيمنة في الإدارة العامة للصين.

وتغيرت الأمور سـريعاً بنهاية عـام ١٩٧٨م وذلك عندما قـام دنج زايوننج Deng Xiaoping بثورتـه الثانية وتمكن من وضع الجهاز الإداري العملاق للصين في مسـار الإصـلاح الصحيح والانفتاح على العالم الخارجي. وخلال هذه العملية ظهرت ثقافة إدارية جديدة.

وساد سلوك جامح عندما تمكنت سياسات دنج الإصلاحية من تقويض الدعامتين الأساسـيتين "الأيدلوجية والنظام" التي يرتكز عليها الحزب الحاكم ويعتمد عليها في السـيطرة على بيروقراطية الدولة. وعلى الرغم من أن الثورة الثقافية أدت إلى نتائج غير مقصودة مثل ضعف السيطرة السياسية إلا أن مناهضة حكم ماو في عصر ما بعد الثورة كان الهدف منها التخلص من النمط السياسي لجزء من النظام. إن براجماتية دنج التـي أزاحت معتقد ماو في الأيدلوجية والسياسـة في عصـر ما بعد حكم ماو قللت من دور التعاليم الأيدلوجية والمنظمة السياسـية. ومن جهة أخرى، زاد الاهتمام بتحقيق المكاسب المادية بعدما قرر دنج تشجيع تحديث البلاد من خلال تحفيز الشعب الصيني بالحوافز المادية. كما أن تلميح دنج من أن أشـخاصاً سيكون لهم السبق نحو الثـراء وأن آخرين سـيلحقون بهم فيما بعد كان محفزاً قويـاً ومضنياً (Time 1985: 35)؛ لأنـه كان يمني النفس بأشـياء صعبة المنال. وكان تأكيـد إمكانية توفير الرخاء الاقتصادي للجميع سبباً في فتح المجال أمام طمع الإنسان الذي جاء بزخم غير متوقع والذي اكتشـف بعد ذلك مدى صعوبة السيطرة عليه. ولطالما استخدم موظفو الدولة البيروقراطية حجة الاسـتماع إلى مطالب الشعب ليكون ذلك وسيلة لتحقيق مكاسب شـخصية فأصبح السـعي وراء تحقيق المصالح الشـخصية جل اهتمام فئة كبيرة من مسـؤولي الحكومة. وظهرت ثقافة إدارية جديدة اتسمت بالسعي وراء جني المكاسب الشـخصية من خلال مكاتب الحكومة (Ma Zool 154 -157). وسـاد فساد الإدارة العامـة في عهد إدارة دنج وأرقت مسـالة الأخلاقيات الإدارية قيادة البلاد لأول مرة في تاريخ الصين الشعبية.

ويـــرى بي جاي بيترز B. Guy Petres أن ســـلوك الإدارة العامة يتغير وفقاً لثلاثة مستويات مختلفة وهي المستوى السياســـي والمجتمعي والإداري (Petres 1989: 40). ويضيف جيرالد كايدن القول "إن هناك عوامل متعددة تســـهم في نشـــر الفساد مثل العوامل النفســـية والفكرية والعوامـــل الخارجية والاقتصادية والسياســـية والثقافية والاجتماعيـــة والتكنولوجية" (Caiden 2001: 21 -26). وأثرت هذه العوامل بشـــكل كبير على ســـلوك وفكر الملايين من المســـئولين الحكوميين في الصين ونتج عنها ثقافة إدارية سلبية في أكبر دول العالم تعداداً للسكان.

ومن المنظور النفسي، «يكمن السبب الرئيس للفساد في عيوب بني البشر المتأصلة فيهم باســـتثناء فئة قليلـــة لا تخضـــع للإغـــواء» (Caiden 2001: 23). لقد وضعت السياســـات الإصلاحية البيروقراطية الصينيين في بيئة مغرية اتســـم مجتمعها بحب جنـــي المادة ووجد المســـئولون الحكوميون عن طريقها فرصاً كثيرة لتحقيق المكاســـب الشـــخصية من خلال أماكن العمل. وكان من الصعب مقاومة المغريات خاصة في ظل تباهي محدثي النعمة بالسيارات الفارهة والمنازل الراقية.

وكما يقـــول كايدن: «هناك أيدلوجيات تدعم الفســـاد أو تحول دون اتخاذ تدابير علاجية ضده» (Caiden 2001: 23). واشـــتهر دنج بمقولته: «إنه لا يهم إن كان لون القط أســـودَ أو أبيضَ مادام يســـتطيع صيد الفئران». ومن غير العادل أن ندعى أن هذا المقولة تعتبر تصديقاً على الفســـاد. وهذا الاعتقاد يؤكد وبشدة أن الغايات أهم بكثير من الوسائل. وعندما وضع دنج السياسة التي مهدت الطريق أمام فئة من الناس ليكون لهم السبق نحو الثراء أجاب الشعب النداء وناضلوا لتحقيق الرخاء الذاتي.

إنه لا يمكن تجاهل التأثير الخارجي في نشـــر الفساد. حيث يصف كايدن الفساد بأنه مرضٌ معد. فالفســـاد بإمكانه عبور الحدود؛ لأن المجتمعات غير معزولة بعضها عن بعـــض (Caiden 2001: 23). بدأ عهد دنج بانفتاح الصين على العالم الخارجي. وكان الغرض الأســـاس من سياســـته هو الاحتكاك بحضارات العالم والاســـتفادة من تجارب الـــدول الصناعية. وانطلت الحيلة المحكمة والمنتقاة على كثير من الناس وبدا لهم هذا الزيف وكأنه عمل عبقري. فالســـلوك الفاسد بالنسبة لمسئولي الحكومة في هذه الدول يمكن اعتباره من أفضل الطرق وأبرعها لتحقيق المكاسب الشخصية. أما بالنسبة للآخرين من عامة الشعب فسرعان ما استوعبوا طرق ووسائل الفساد الإداري وتعلموا الخدعة سريعاً وحذوا حذو هؤلاء المسئولين.

ويؤدي الاقتصاد أيضاً دوراً محدداً ويفسر كايدن ذلك قائلاً: «إن ندرة الموارد تعد مصدراً رئيساً واضحاً للفساد... فالاحتكار العام للموارد النادرة يزيد الموقف تفاقماً إذ ربما يدير مسئولو المؤسسات العامة تلك المؤسسات كما لو كانت شئونهم الخاصة" (Caiden 2001: 42). وفي أواخر الثمانينيات أضيف إلى مفردات اللغة الصينية مصطلح جديد «جوان داو» Guandao وهذا المصطلح يشير إلى نشاطات المسئولين الحكوميين الذين استفادوا من ندرة سلع معينة وأعادوا بيعها في السوق لتحقيق أرباح اكبر وقوبلت هذه الظاهرة باستياء واسع النطاق. وعلى الرغم من النداءات المطالبة بالقضاء على ما عرف بالجوانداو من خلال المظاهرات الطلابية في ربيع عام ١٩٨٩ إلا أنها أصبحت جزءاً من الثقافة الإدارية الجديدة للصين.

إن امتلاك السلطة يساعد على الفساد ووفقاً لكايدن فإن موظفي الدولة يمتلكون سلطة قوية لأن القرارات التي يتخذونها تحدد بشكل كبير الثروات الخاصة لكل الأشخاص الذين يتأثرون بهذه القرارات» (Caiden 2002: 24). وهذا من بين الأشياء الأخرى التي توضح سبب ضبط العديد من موظفي الدولة رفيعي المستوى أثناء تقاضي رشاوى ضخمة على الرغم من الإجراءات الصارمة التي تتخذها السلطات في محاربة الفساد. وعلى سبيل المثال، في عام ٢٠٠١ قدم إلى العدالة ستة من موظفي الدولة رفيعي المستوى على درجة وزير ومحافظ من بينهم لي جياتنج Li Jiating محافظ مقاطعة يونان (Renmin World Journal 12 Marsh, 2002).

ومن الناحية الثقافية الاجتماعية يقول كايدن: «إن ما يواجهه موظفي الدولة من ضغط نظراء العمل والتأقلم الداخلي يضمن مسايرتهم أو سكوتهم عن ما يحدث من انحراف (Caiden 2001: 25). وفي الحقيقة فإن عملية التأقلم الداخلي أو التأقلم مع نظراء العمل أحدثت تحولاً في الثقافة الإدارية على نحو غير مسبوق في تاريخ جمهورية الصين الشعبية. وفي عشية وضحاها خيم الخزي والعار مدينة شنج يانج عاصمة إقليم لايوننج الواقعة في شمال شرق الصين بعد تورط عدد كبير من موظفي الدولة في المجلس المحلي في قضية فساد، وكان من بينهم قيادات عليا في المدينة. وجذبت القضية انتباه الحكومة المركزية في بداية عام ١٩٩٩م. وعلى الرغم من قيام حكومة الإقليم بإجراء تحقيقات استمرت نحو ١٧ شهراً إلا أن هذه التحقيقات أحرزت تقدما ضئيلاً وذلك بسبب تواطؤ مجتمعات نظراء العمل الداخلية. وأدى ذلك إلى إحالة القضية إلى حكومة إقليم جيانجبو وتحديداً في عاصمتها نانجينج الواقعة على بعد مئات الأميال من إقليم شنج يانج (Yanzi Wanbao 19, Feb, 2002 راجع أيضاً Pomfret 2002).

كما تساعد التكنولوجيا على نشر الفساد. وحقيقة فإن التكنولوجيا والأنظمة الإدارية المعيبة هما سببان يساعدان على الفساد؛ لأنهما يسمحان بالتستر للمتورط في قضية الفساد، وبالتالي تحول دون اكتشاف هويته وتعرضه للتحقيق (Caiden 2001: 25). فكلما زادت الأخطاء التكنولوجية دل ذلك على استشراء الفساد البيروقراطي. كما أن كثرة الأخطاء والعيوب والفجوات في الأنظمة يسهل للجاني الهروب من قبضة العدالة. ووفقاً للتقرير الذي نشرته وكالة الأبناء الصينية – شينخوا – في يناير عام ٢٠٠١ فإن أكثر من أربعة آلاف مسؤول اتُّهموا بالتورط في قضايا فساد تمكنوا من الاستيلاء على أكثر من ٥ مليارات يوان صيني. ولم يسقط إلا قليلٌ من هؤلاء في قبضة العدالة وهرب الكثير منهم بعدما أتت أعمالهم على خزينة الدولة. (Renmin Ribao 2 Sep. 2002).

كل هذه العوامل التي ذكرناها أعلاه أسهمت بشكل كبير في ظهور ثقافة إدارية جديدة في الصين اتسمت بالمادية والفردية تعزز جمع المال بشتى الطرق وتحقيق المتعة الشخصية. وكما يقول عالم الاقتصاد الياباني هو أنجانج Hu Angang «فإن الصين من أكثر دول العالم من حيث انتشار الفساد إذا ما قيست المسألة بالدولار الأمريكي». (Pomfret 2002). ويرى جي اس اوت G. S. Ott أن الثقافة المنظمية تعد دعامة للنشاط المنظمي فهي تحث أعضاء المنظمة على العمل. الأهم من ذلك أنها لا تعمل فقط بوصفها عنصراً موحداً للمعنى والاتجاه ولكنها أيضاً تعمل باعتبارها آليةً للسيطرة من شأنها أن تشجع على سلوك معين أو تحرمه (Ott 1989: 50).

وبوصف الثقافة الإدارية الجديدة عاملاً مع عوامل السلوك الإداري الفاسد والمستشري على نحو كبير؛ فقد اتسمت بالعديد من السمات الجديدة. فكما يشير المقال الذي نشرته مدرسة الحزب المركزي الصيني إلى أن هذه الثقافة الجديدة نتج عنها ظهور ملامح عديدة للفساد، منها الفساد الجماعي، وفساد كبار موظفي الجهاز الإداري، والفساد في مجالات إدارة الأفراد وتنفيذ القانون، والفساد في المناطق ذات الكثافة السكانية العالية كعواصم البلدان، والفساد المدعوم بالتكنولوجيا، والفساد من خلال التعاون مع المجرمين الدوليين (World Journal 19, August, 2003).

كما نشطت الثقافة الإدارية الجديدة الأعضاء وشجعت وجرَّأت المزيد من موظفي الدولة على السعي وراء المصالح الشخصية عبر الاستفادة من مناصبهم الحكومية. وهذا يوضح سبب طرد أكثر من ٨٠٠.٠٠٠ ألف موظف إداري من الحزب في غضون عام واحد خلال الفترة من يوليو ٢٠٠٢ وحتى يونيو ٢٠٠٣م. بالإضافة إلى فرار واختفاء أكثر من ٤٠٠٠ آلاف موظف إداري (Luo Bin 2003: 9).

أيضاً، وفرت هذه الثقافة الجديدة آلية لتحقيق الرخاء للموظفين المدنيين في الصين البالغ عددهم ٤٢ مليون شخص، وحظي العديد منهم بمستوى معيشي أرقى من مستوى الشــخص العادي. وجاء في أحد التقارير أن المســتوى المعيشي والقوة الشرائية لأحد الموظفين الإداريين المنتمين إلى الطبقة الوسطى ويدعى شوجان في مدن مثل شناجهاي وجوانجزو وشــينزو وزوهاي وفوزو وداليان فاقت بكثير المستوى المعيشي لوزير حكومي أو حتى عمدة في بريطانيا وألمانيا وايطاليا (Li Zijing 2003: 11).

وأخيراً، فكما شجعت هذه الثقافة الجديدة الموظفين الإداريين على سلوكيات معينة فإنها أيضاً دعت إلى التخلي عن ســلوكيات أخرى. ولعل واقعة شــانجهاي أبلغ مثال على ذلك حيث أســهمت الحضارة الإدارية في تعزيــز التعاون المجتمعي الداخلي بين نظراء العمل وشاهدنا كيف أن موظفي الدولة تغاضوا عن انحرافات زملائهم.

٣- محاولات الحد من التغيير السيئ في الثقافة الإدارية:

لجأت الســلطات الصينية إلى سن قوانين أخلاقية حتى تتمكن من كبح جماح هذا الجيش الهائل من موظفي الجهاز الإداري للدولة. وهذه القوانين والأخلاقيات لم تكن سوى جهود نظامية لتعريف النهج المقبول. وبصفة عامة، فإن هذه القوانين الأخلاقية وضعت لتحقيق ثلاثة أغراض، أولها إرشــاد موظفــي الدولة إلى فعل الخير والابتعاد عن الشر. أما الغرض الثاني فكان يهدف إلى غرس «الثقة في الحكومة ورفع معايير السلوك الإداري في المنظمات العامة». إضافة إلى ذلك، فإن القوانين الأخلاقية أيضاً عملــت على تقديم النصح والإرشــاد لصانعي القرار خــلال تعاملهم مع الموقف الذي يترتــب عليه تضارب للمصالــح (Plant 1994:221). وبمعنى آخر، فإن هذه القوانين الأخلاقية وضعت للتعامل مع قضية الثقافة الإدارية.

إن هذه القوانين الجديدة كان من شــأنها غرس شعور بالالتزام في عقول وضمائر مسئولي الحكومة. وجعلت عملية التحديث التي قام بها دنج مناهضة عهد ماو جزءاً مــن البرنامج. فلــم يعد ماو يعامل كإله ولم تعد أفكاره قواعد ذهبية يلزم التقيد بها. وبعكــس أفكار ماو الهادفة إلى تحقيق المســاواة بين الناس، عمد دنج إلى حث الناس علــى الســعي وراء تحقيق المصلحة الذاتية بأن يكون لهم الســبق فــي تحقيق الثراء. هــذا الخلط الأيديولوجي أدى إلــى خلق أزمة ثقة. وأرَّقت مســألة انعدام الثقة في النظام وغموض المســتقبل مئــات الملايين من الصينيين، ومنهــم العاملون في الجهاز الإداري للدولة. وســاد شــعور باللامبالاة لدى العديد من موظفي الدولة (والمفترض أنهم موظفون مدنيون) في تقديم الخدمة للدولة والمصلحة العامة.

وفــي بدايات عام ١٩٢٨م، صرحت إحدى لجان التحقيــق في المملكة المتحدة «أنه يتعين على الموظف المدني تقديم الولاء التام للدولة في كل الأوقات والمناســبات ما دام هــو تابعاً لها» (Waldo 1994: 176-190) وبالتأكيد فإن الســلطات الصينية في عهد دنج حرصــت على أن يقوم الموظــف المدني بتأدية مهامه بإخــلاص وتفانٍ. وحقيقة فإن أي مســؤول حكومي في العالم يفترض التزامه بواجباته نحو الدولة بغض النظر عن تفاوت درجات الالتزام من شــخص لآخر. وليس هناك اســتثناء للموظف المدني الصيني. فقوانين الأخلاقيات المهنية تعمل على إرشــادهم نحو تحقيق هذه الغاية في ظل بيئة تعاني أزمة ثقة ويسودها الخلط الأيديولوجي.

وقد عمدت السلطات الصينية بوضوح إلى استعادة الشرعية للنظام من خلال وضع دليل إرشــادي للنهج الإداري. وكان الأمل يحدو العديد من المجموعات المرتبطة بكادر الموظفين في اســتعادة الحزب لشرعيته من خلال القضاء على الفساد. (White 111 1989:13). وكان أحد مطالب المظاهرات الطلابية الداعية إلى إرســاء الديمقراطية والتي جرت أحداثها في ربيع عام ١٩٨٩م هو كبح جماح الفساد أو تتخلي السلطة عن الحكم. وحتى تفلت الحكومة من هذا المأزق اضطرت للتعامل مع مشــكلة الفســاد البيروقراطي.

وهناك نوعان من الفســاد: الأول يساعد على زيادة وتعزيز ثروة الموظف الحكومي والثاني يســاعد على الحفاظ على ســلطته وزيادة نفوذه. (Bollens and Schmandt 1979: 17). ويتعامــل قانون الأخلاقيات الذي ســن في عهــد دنج مع النوع الأول من الفســاد الذي جــاء رَدَّ فعل طبيعياً لدعوة دنج للأشــخاص إلى التســابق نحو تحقيق الثراء. وفي عام ١٩٩٣م، عندما قررت الســلطات الصينية إطلاق حملتها ضد الفساد (Luo 1995: 58-61). ســنت سلســلة من قوانين الأخلاقيــات خصيصاً لتكون دليلاً إرشادياً للحزب والجهاز الإداري للدولة. وشملت هذه القوانين النسخة الأولى والثانية للقواعد الخمس لمناهضة الفساد وضبط النفس والتي أصدرتها اللجنة المركزية لمراقبة الانضباط التابعة للحزب في أغســطس عام ١٩٩٣م ومارس عام ١٩٩٤م على التوالي. هذه القوانين تحظر على الموظفين من كل المستويات من المشاركة في النشاطات التجارية وقبول الهدايا والســندات وبطاقات الائتمان وعضوية الأندية واســتخدام الســيارات الفارهة أو شراء المنازل بأسعار رمزية أو تبديد المال العام أو التخلف عن سداد قروض الدولة. وبعد ذلك بمدة أضيفت أربعة قوانين إلى الجزء الأول والثاني للقواعد الخمسة وحظرت هذه القوانين المضافة على موظفي الجهاز الإداري للدولة بناء منازل خاصة أو

استخدام لوحات أرقام السيارات المخصصة للشرطة والأجانب والتعويض عن الحفلات التي يقيمونها أو حضور ولائم من شأنها التأثير في الأعمال الرسمية.

وبات واضحاً فشـل هذه القوانين في ردع السـلوك البيروقراطي السيئ؛ ولذلك قررت السـلطات وضع قواعد جديدة معينة تستهدف أوجهاً معينة من الفساد. ففي سـبتمبر عام ١٩٩٤م أصدر المكتب العام للجنـة المركزية للحزب والمكتب العام لمجلس الدولة قواعد استخدام وإدارة مركبات مؤسسات الحكومة والحزب (World Journal ١٧ أكتوبر ١٩٩٤م). وجاء في هذه القواعد أنه لا يجوز توفير سـيارات سعة محركها أكثر من ٣ لترات للوزراء والمحافظين والمسـؤولين رفيعي المستوى وبالنسبة لمن هم أقل منهم درجة كنائب الوزير ونائب المحافظ، إذ يجوز لهم استخدام سيارات سعة محركها أقل من ٢,٥ لتر على أن ينتقلوا تدريجياً لاستخدام السيارات المحلية.

وفي ديسمبر من العام نفسه، أصدر مجلس الدولة قواعد خاصة بالهدايا. ونصت هذه القواعد على أن لا يجوز لأي مسـؤول حكومي قبول هدية تتعدى قيمتها أكثر من ٢٠٠ يوان صيني من خلال تعاملهم الرسمي مع الأجانب أو المنظمات، وبعد ذلك بشهر قـام المكتب العام للجنـة المركزية للحزب والمكتب العام لمجلـس الدولة أيضاً بإصدار قواعد لتسـجيل الهدايا التي يتلقاها الموظفون الإداريـون وأعضاء الحزب والعاملين بالحكومة (Renmin Ribao, World Journal, 19 Max, 1995).

ومثل ملايين الصينيين، رأى موظفو الدولة في سوق البورصة أقصر طريق لتحقيق الثروات الطائلة والاسـتفادة من علاقاتهم. وفي أغسـطس مـن عام ١٩٩٣م قررت اللجنة المركزية لمراقبة الانضباط والتابعة للحزب منع مسـئولي الحكومة والحزب من التداول في البورصة.

ومن أجل مراقبة الأوضاع المالية الشـخصية لموظفـي الدولة، أصدر المكتب العام للجنة المركزية للحزب والمكتب العام لمجلس الدولة أحكام تجبر موظفي الدولة ومسئولي الحكومة والحزب على ملء اسـتمارة إقرار الذمة المالية وكان ذلك في إبريل من عام ١٩٩٥م (Renmin Ribao, World Journal, 25 May, 1995). ورغم أن هذه القوانين الجديدة أجبرت الأشـخاص المعنيين على تقديم إقرار ذمة مالية كل ستة أشهر إلا أن هذه الإقرارات كانت سرية مما أثار الشكوك حول فعالية هذا الإجراء.

كمـا أن هناك أيضاً قوانين تتعلق بالسـفر للخارج. وفي أواخر عام ١٩٩٣ قامت السـلطات بإجراء يهدف الى تقليل عدد الوفود من كادر الموظفين التي تبتعثهم الدولة

للخـارج. وعلـى الرغم من اتخاذ هذه الإجراءات إلا أنه لوحظ بشـكل متكرر تواجد مجموعات وفود المسـئولين الصينيين المبتعثين في أماكن سياحية عديدة في الولايات المتحدة ودول أخرى.

وبات القضاء على الإدمان البيروقراطي الشـره للمأكولات والمشروبات على نفقة الدولة مشـكلة مزمنة في الصـين. وفي عام ١٩٩٣ أصـدرت الحكومة المركزية ٣٢ توجيهاً في محاولة منها لحل هذه المشـكلة بيد أن هذه التوجيهات كانت غير مجدية. فقـد بلغت تكلفة الولائم الممولة من قبل الدول نحو ١٠٠ مليار يوان صيني. (Huang 97 :1995-93). وفي نهاية عام ١٩٩٥، أصدرت أحكام تتعلق بمنع الإداريين في قطاعي الصناعة والتجارة من حضور الولائم التي من شأنها التأثير في سير الأعمال الرسمية إلا أن هذه الأحكام لم تكن سـوى محاولة إضافيـة لمعالجة هذا المرض البيروقراطي المزمن (Renmin Ribao. World Journal, 22 Max,1995). واستهدفت هذه الأحكام كادر موظفي القطاع الصناعي والتجاري. ولكن بعد ذلك بوقت قصير قام العديد من الهيئـات الحكومية وهيئات الحزب الحاكم بوضع أحـكام خاصة تتعلق بقبول دعوات حضور الولائم.

وفـي بدايات عـام ١٩٧٧م، وبرعاية مـن اللجنة المركزية للتفتيـش، أصدر مكتب القانـون والتشـريعات كتيباً بعنوان قواعد السـلوك والأحكام والتشـريعات من أجل حكومة رشـيدة، وبلغ عدد نسخ هذا الكتيب نحو ٣٠٠,٠٠٠ ألف طبعة. وأضيف إلى هذا الكتيب ملحق أصدرته الحكومة المركزية يشـترط قيام كل القيادات الإدارية على مستوى وفوق مسـتوى نواب المحليات بإبلاغ رؤساهم بالمسائل المهمة المتعلقة بحياتهم الشـخصية. وبدا أن السلطات شعرت بالحاجة إلى اتخاذ المزيد من الإجراءات مهما كانت صارمة لضمان انضباط بيروقراطية الدولة.

لم يكن هذا القرار الرسـمي الذي يفرض على المسـؤولين الإبلاغ عن أمور خاصة تتعلق بحياتهم الشـخصية كافياً لكبح الفسـاد. ولذلك قامت اللجنة المركزية للحزب ومجلس الدولة بإصدار وثيقة بعنوان «شـروط إنشـاء نظام المسـؤولية داخل الحزب والحكومة الرشـيدة» واشـتملت هذه الوثيقة على خمسة فصول وكان أهم ما ذكر في هذه الوثيقة ما جاء في فصلها الرابع الذي تناول «تحقيقات المسـئولية» (زرن زويجين Zeren Zhuijin) بالنسبة للكوادر القيادية الذين ثبتت مسئوليتهم في:

١- الفشــل في منع ســلوك غير أخلاقي أو التحقيق فيه أو التعامل معه داخل نطاق سلطته.

٢- وجود حالات داخل نطاق سلطتهم تسببت في ضرر بالغ لممتلكات الدولة.

٣- الفشل في توظيف إداريين ذوي سلوك حسن.

٤- تحريض أو إرغام إو إعطاء تعليمات للمرؤوسين بنهج سلوك غير أخلاقي.

٥- تحريض المرؤوسين على التدخل في تحقيقات السلوك البيروقراطي غير الأخلاقي او إعطاء تعليمات بذلك او التغاضي عنه.

٦- إخفاء ســلوك غير أخلاقي للزوجات أو الأبناء أو الزملاء وعدم إخبار الســلطات المعنية به.

وبذلك فإن أي مسؤول حكومي يثبت قيامه بما سبق ذكره من أعمال سيكون عرضة إما لإجراءات تأديبية من قبل الحزب أو لعقوبات جنائية من قبل هيئة المحكمة أو ربما لكلتيهما (Renmin Ribao, World Journal, 4 September, 1998). إن فكرة تحميل القيادات الإدارية مســؤولية السلوك غير الأخلاقي لمرؤوسيهم ما كانت سوى محاولة من حكومة دنج بهدف إرسال إشارة تحذيرية إلى موظفي الدولة البيروقراطية من أن عليهم مراقبة أقوالهم وأفعالهم بحرص شــديد لأنهم لــن يكونوا بمنأى عن العقوبات حال ثبوت تورطهم في أي سلوك غير أخلاقي.

أيضــاً كانت هناك مشــكلة أخرى تتعلق بســلوك عدد من القضــاة. فكان هناك عدد من القضاة أميون لا يفقهون شــيئاً في القانون وكان ســلوكهم يشبه إلى حد كبير ســلوك قاطعي الطــرق (Renmin Ribao, World Journal, 2 November, 2001). ولذلك قامت المحكمة الشــعبية العليا بإصدار "القوانين الأساسية للأخلاقيات المهنية للقضــاة" في أكتوبر من عام ٢٠٠١م بهدف وضع خطوط إرشــادية ســلوكية موحدة لقضــاة الدولة البالغ عددهم نحو ٢٠٠ الف واشــترطت هــذه القوانين تحلي القضاة بالنزاهة وتحسين كفاءتهم القضائية وأداء المهام الرسمية بأمانة والالتزام بالبروتوكول القضائي والتحلي بالأخلاق الحميدة حتى في غير أوقات العمل. وكان واضحاً أن هذه القوانين تسعى نحو تحسين سلوك القضاء داخل وخارج المحكمة وسلوكهم في حياتهم العادية وسلوكهم بعد التقاعد.

وفي فبراير من عام ٢٠٠٢م، أصدرت وزارة شؤون الموظفين قواعد سلوكية للموظفين المدنيين بالدولة. وغطت هذه القوانين ثماني نواحي تلزم الموظفين بالتحلي بالصفات التالية:

أ- أن يكون حازماً من الناحية السياسية.

ب - مخلصاً للوطن.

ت - متقناً لعمله الإداري.

ث - محترماً للقانون والتعليمات أثناء ممارسة مهامه الرسمية.

ج - متحلياً بالرزانة والإبداع.

ح - بالأمانة والاستقامة.

خ - متعاوناً ومنسجماً مع زملاء العمل.

د - حَسَن السلوك (Renmin Ribao, World Journal ٢٧ فبراير ٢٠٠٢).

وباختصـــار، فإن هذه القوانين الأخلاقية الهادفة إلى إعطاء صورة ايجابية للإدارة العامــة خلال فترة الإصلاح بينــت بوضوح جهود الإدارة الســابقة على عهد ماو في التعامل مع تلك الثقافة الإدارية الجديدة المتمردة.

٤- التأثير الإيجابي والسلبي

كان للحملة المناهضة للفســاد وجهود إعادة تأســيس ثقافة إداريــة صادقة وقعاً ايجابياً، فمن ناحية الدولة بدأت الامتيازات البيروقراطية تقل شيئا فشيئاً.

وفــي وصفه لهذه الطبقة الجديدة يقول ديجلاس Dijlas: اعتاد موظفو الحكومة على الاســتمتاع بقدر وافر من الامتيازات بإفراط شــديد. هذه الامتيازات شــملت حريــة التصرف في ممتلــكات الدولــة. (Dijlas 1957: 37 -69). ومثلت القواعد الأخلاقيــة تحذيرات واضحة لهم من أنه لن يكون بإمكانهم من الآن الاســتمتاع بهذه الامتيازات. وســادت حالة من الحذر بين الكــوادر القيادية خاصة وانه أصبح ممكناً إلقاء القبض ومحاكمة كبار المســئولين إذا ثبت تورطهم في قضايا فساد. فعلى سبيل المثال، ووفقاً لصحيفة أخبار الصين الأســبوعية، فإن أعداد الإداريين رفيعي المستوى الذين تتم إدانتهم في قضايا فســاد في تصاعد مستمر. كما أثبتت التحقيقات تورط

١٢ مســؤولاً وزارياً ومحلياً في قضايا فساد في عام ١٩٩٨م. وبعد ذلك بعام تم إدانة ١٧ عشر مسؤولاً بنفس المستوى في قضايا فساد. وفي عام ٢٠٠٠م ارتفع العدد ليصل إلى ٢٢ مسؤولاً. فبالإضافة إلى محاكمة شنج كيجي Cheng Kejie التي ذكرناها في بداية الفصل، شهدت هذه السنة أيضاً إصدار حكم بالسجن ضد كلٍّ من ين شانجديان Qin Changdian النائب الســابق لرئيس اللجنة الدائمة للكونجرس الشـعبي المحلي لإقليم شونج كوين و زو ونجي Zhou Wenji، النائب السابق لرئيس المؤتمر الاستشاري السياســي الشـعبي الصيني عن إقليم ننجزايا، ولي داقــي Li Daqiang يانج النائب الســابق لمحافظ إقليم هوبي و زو بنج هانج Xu Penghang، النائب الســابق لرئيس اللجنة العلمية والصناعية للدفاع الوطني و يننج الرئيســة الســابقة للرابطة القومية للنسيج. (World Journal ١٧ نوفمبر ٢٠٠١).

كما قللت الحملة المناهضة للفســاد من فعالية العلاقات الشخصية البيروقراطية فأصبحت هذه الصلات غير الرســمية والتي نشــأت بعد سنوات طويلة من الصداقة والمحســوبية وتبادل الرشــاوى لا يعتمد عليها في حمايتهم من الوقوع في المشــاكل، وعندما قام المحققون بتفتيش فيلاتي مو ســوزين Mu Suixin، العمدة السابق لمدينة شــانج يانج عاصمة إقليم لايوننج وجدوا سبائك ذهبية بقيمة ٦ ملايين دولار أمريكي كانــت مخبأة في الجدران وعثروا أيضاً على ١٥ ســاعة ماركة رولكس، بالإضافة إلى وثائق مخزنة في الكمبيوتر كانت شــاهدة على ســنوات من النشاطات غير القانونية إلــخ... ولم يندهش الكثير لهذه الواقعة؛ لأن الفســاد آنذاك كان مستشــرياً «فكانت معظم الشكاوي التي شملتها اقتراعات الرأي التي تجريها الحكومة تدور حول مسألة الفســاد» (Pomfret 2002). وتورط في هذه القضية أكثر من مئة شــخص من بينهم نائب العمدة الســابق مو وزيانج دونج Mu and Xiangdang ولكن الأمر الذي ســبب الحيــرة لكثير مــن المتابعين لهذه القضيــة هو قرار الحكومة المركزيــة أن تنظر هذه القضيــة من قبل محكمتين مختلفتين الأولى في مدينة شــنج يانج والثانية في مدينة نياننجنــج عاصمة إقليم جاينجو الواقعة على مئات الأميال شــمال مدنية شــنج يانج. واتضح بعد ذلك أن السبب في نقل المحاكمة هو أن زوجة ما وتدعى زانج يافي Zhang Yafei والتي شــغلت منصب نائب رئيس كلية الطب ورئيســة أحد المستشفيات كانت تسخر علاقتها المحلية القوية من أجل إطلاع زوجها المحجوز في السجن بنوايا وخطط النيابة. ودفعت في ســبيل ذلك رشــاوى تزيد على مليون يوان على مدار سنة كاملة. ولذلك اضطرت الســلطات إلى نقل المحاكمة الــى مدينة أخرى لكي تكون بمنأى عن شبكة مو و زانج غير الرسمية (Yangzi Wanbao ١٩ فبراير ٢٠٠٢)

أما من ناحية المجتمع، فقد أصبح على دراية بالخطوط الإرشـــادية السلوكية، ومن خلالها اســـتطاع قياس أداء مسئولي الحكومة، وبدأ المجتمع بالاضطلاع بدور مراقبة أداء الموظفين المدنيين بشـــكل جدي وقويت شـــوكتهم وأصبح لديهم الشجاعة الكافية لمواجهة الفســـاد البيروقراطي. ومثالاً على ذلك حادث منجم الســـابع من يوليو الذي وقـــع في مدينة نادان كونتي التابعة لإقليـــم جوانجزي والذي راح ضحيته أكثر من ٨٠ شـــخـصاً. هذا الحادث ظل طي الكتمان لعشرة أيام حتى تمكنت وسائل الإعلام من كســـر حاجز الصمت وأفشـــت الخبر إلى عامة الشعب. وألقي القبض فيما بعد على العديد من القيادات في هذه المدينة (Beijing Qingnian Bao ٩ ديسمبر ٢٠٠١).

كما كان هناك أثر ســـلبي ذلك أن بعض فئات المجتمع سلمت بعدم فعالية القوانين الأخلاقية فكلما كشـــفت المزيد من وقائع الفساد زاد تســـاؤل الجمهور عما إذا كانت هذه القوانين الأخلاقية مجرد حبر على ورق. وكلما اتضح لهم الجانب الأسوأ للنظام والســـلوك البيروقراطي الفاســـد والثقافة الادارية المشينة قلت ثقتهم في بيروقراطية الدولة.

أما بالنســـبة لتنفيـــذ القانون في الصين فـــإن الصورة كانت أشـــد عتمة فتنفيذ القانون كان الأداة الأساسية في الحرب من أجل السيطرة على السلوك البيروقراطي الفاســـد، فعندما يطبق القانون وعندما يكون متاحاً للجميع وعندما يثق عامة الشعب في سلطات تنفيذ القانون حينها فقط «سيكون بإمكان الصين تطهير الحكومة وضمان أمانة الموظفين في تأدية واجباتهم». (Caiden 1990: 58- 60) وللأسف فإن سلطات تنفيذ القانون في الصين والتي تشكل قوة أساسية في الحرب ضد الفساد البيروقراطي لـــم تكن بمنأى عن الفســـاد. ومثالاً على ذلك ومقارنة بمـــا كان عليه الحال في عام ١٩٩٤م ازدادت حالات تورط ضباط تنفيذ القانون في قضايا جنائية بنســـبة ٤٠٪ في عـــام ١٩٩٥م (Renmin Ribao, World Journal ١٣ مارس ١٩٩٦) وفي قضية تهريب زايمن والتي تورط فيها أكثر من ٢٠٠ مســـئول من الحكومة البلدية من أعضاء الحزب وقيـــادة حكومـــة المدينة إلى جانـــب مدير المكتب المحلي للأمن الـــذي تجرأ هو الأخر وســـاعد في هروب نائب عمدة المدينة (World Journal ١٢ يناير ٢٠٠٠). بالإضافة إلى تمكن عدد كبير من موظفي الجهاز الإداري المتهمين في قضايا فساد من الهروب من التحقيقات وتجنب المثول أمام القضاء. والسؤال الذي يدور في أذهان العديد من الناس يدور حول الســـبب وراء عدم تحسن الثقافة الإدارية في الصين على الرغم من سن عدد كبير ومتزايد من القوانين الأخلاقية؟

٥- الثقافة الإدارية للصين في القرن الحادي والعشرين.. إلى أين؟

كان من الواضح عجز القوانين الأخلاقية الجديدة في حل مشكلة الثقافة الإدارية للصين في عهد دنج. وعلى الرغم من انتشار هذه القوانين على نطاق واسع إلا أن الوضع استمر في التدهور على نحو ثابت. ولعل السبب الرئيس في إخفاق هذه القوانين الأخلاقية الهادفة إلى إرساء ثقافة إدارية أمينة هو عدم وجود منهج متعدد للتعامل مع هذه القضية. ويرى مارك نادال وفرانسيس روريك Mark Nadal and Frances Rourke أن السلوك الإداري يتغير وفقاً لمجموعة من العوامل. ولذلك فلا بد من التعامل معه من محاور مختلفة. ولا يمكن لإستراتيجية بمفردها تحسين الثقافة الإدارية. ولتحسين الأخلاقيات الإدارية، حدد هذان العالمان أربعة محاور رئيسة لتحسين الثقافة الإدارية:

أولا: ضرورة بذل ضغوط خارجية / رسمية من قبل منفذي السياسات والهيئات التشريعية المنتخبة والمحاكم ومحققي الشكاوي لتحسين الثقافة الإدارية.

ثانياً: ضرورة بذل ضغوط خارجية / غير رسمية على البيروقراطية من خلال اقتراع الرأي العام ووسائل الإعلام ومجموعات الضغط والناخبين وبرامج الإدارة العامة لدى الجامعات.

ثالثاً: ضرورة وجود وسائل رسمية داخلية مثل جلسات الاستماع العامة والتحقيقات التي ستساعد على تحميل المسئولين الحكوميين المسؤولية.

رابعاً: ضرورة اتخاذ إجراءات داخلية غير رسمية مثل القوانين والمعايير المهنية التي ستكون بمثابة خطوط إرشادية للثقافة الإدارية (Nadal and Rourke 1975: 416).

وعلى الرغم من ان تنمية الثقافة الإدارية التي تمت على مدار ٢٠ سنة خلال فترة ما بعد حكم ماو لم تكن مشجعة، وعلى الرغم من إخفاق العديد من الخطوات التي اتخذتها السلطات لكبح جماح السلوك البيروقراطي السلبي إلا أنه ينبغي أن نشير هنا إلى أن كلاً من الدولة والمجتمع أدركتا مدى أهمية وجود ثقافة إدارية أمينة. فقد بذل الطرفان جهوداً كبيرة لكبح جماح السلوك البيروقراطي السلبي في البلاد. ومثالاً على ذلك عقدت عدة جلسات استماع عامة لاستشفاف آراء العامة حول السياسيات والبرامج الجديدة قيد التنفيذ. وفي يوليو من عام ٢٠٠١ صدر قرار من لجنة التخطيط يشترط عقد جلسات استماع عامة لتحديد أسعار معينة. ولم يعد الناخب الصيني ذلك المواطن المطيع. ففي السنوات الخمس

الأخيـرة، بلـغ عدد القضايا المرفوعـة ضد موظفي الحكومة نحـو نصف مليون قضية. وانخفضت نسـبة القضايا الخاسرة من ٣٦٪ في عام ١٩٩٢ الى ٢٩٪ في عـام ٢٠٠١ (www.peopledaily.com.cn).. كمـا عقدت حكومة بلدية مدينة زايمن الساحلية التابعة لإقليم فوجيان جلسات مفتوحة لإشراك العامة في عملية صنع القرار ومسـاعدتهم في السـيطرة مجدداً على «خادميهم» (World Journal ٣٠ يونيو٢٠٠٣). ولم يعد من الممكن تجاهل ضغط المجتمع على الإدارة.

ووضع السيد جيانج Jiang، وهو طبيب متقاعد في مستشفى عسكري، الحكومة في حرج شديد عندما قرر أن يظهر زيف تصريحاتها عندما أعلنت أن وباء السارس غير منتشـر في البلاد على نحو خطير (Beech 2003: 63). وأدهشت خطوته الشجاعة العالم وتسببت في إقالة وزير الصحة وعمدة بكين، والأهم من ذلك أنها أدت إلى تغيير في السـلوك الإداري والثقافة الإدارية (Ratnesar and Beech 2003: 54 -56) وكان لهذه القضية تداعيات عديدة ونتج عنها:

أولاً: ضغـط خارجي متمثل في وسـائل الإعلام وكان لـه وقع بالغ. (كانت صحيفة التايمز أول من نشر الخبر).

ثانياً: شجعت المعايير المهنية الداخلية أشخاص مثل الدكتور جيانج على اتباع الخطوط الإرشادية في الحزب ضد سوء استخدام السلطة.

ثالثاً: ضغط خارجي من قبل السياسـيين مثل تدخـل الجيل الجديد للقيادة الصينية برئاسـة أمين عام الحزب هو جينتاو Hu Jintao ورئيـس الوزراء وين جيا باو Wen Jiabao. واعتبر ذلك عاملاً أساسياً في تسهيل التغيير نحو ثقافة إدارية صحية وأمينة (Pomfret 2003).

ويبدو أن القيادة الجديدة للصين برئاسة هو وين أدركت أهمية وجود ثقافة إدارية أمينـة داخل الجهاز البيروقراطـي للدولة. كما أظهر إرادة قوية في تحدي اسـتياء ومقاومة البيروقراطيين.

ويرى استيفن روبنز Stephen Robbins أنه بالإمكان تغيير ثقافة أي منظمة ولكنه يؤكد في الوقت نفسـه مدى صعوبة إجراء مثل هـذا التغيير (Robbins 2001: 053) ووضع روبنز شـروطاً معينة لإجراء أي تغيير ثقافي وهـي: حدوث أزمة شديدة وإعادة تنظيم القيادة وإنشـاء منظمات صغيرة وحديثة ووجود ثقافة ضعيفة. ومـن وجهة نظر روبنز فإنه بالإمكان حـدوث تغيير ثقافي مادام توافرت هذه الشروط (Robbins 2001: 530).

ومما لا شك فيه أن وباء السارس شكل أزمة شديدة للصين في عام ٢٠٠٣م وحدث في عام ٢٠٠٢م أن عقد الحزب جلسته السادسة عشر وتقرر إجراء إعادة تنظيم للقيادة وبرز هو ووين (Hu and Wen) بوصفهما أعلى قيادات في الدولة. وتعتبر القيادات سواء في القطاع العام أو الخاص عنصراً أساسياً لتغيير الثقافة المنظمية أو الحفاظ عليها (Grosenick and Gibson 2001: 249). ومن الواضح أن وجود هذين العاملين شكل حافزاً قوياً للتحرك نحو ثقافة إدارية أمينة في الصين.

على الجانب الآخر، ومع تضخم الآلة البيروقراطية للبلاد، فإن هذه الثقافة الإدارية التي لاقت رعاية ودعم عدد كبير من بيروقراطي الدولة على مر عقدين من الزمان لن يكون تغييرها أمراً سهلاً. ولذلك فإنه من المتوقع أن يكون التغيير الثقافي في الإدارة العامة للصين مسألة شاقة لأبعد الحدود. ويبقى السؤال مطروحاً هل تستطيع القيادة الجديدة للصين إحداث تغيير ناجح للثقافة الإدارية؟. وعلى الرغم من إمكانية حدوث انتكاسات في السنوات القادمة تبقى هناك بعض الشكوك حول حدوث قدر من التحسن على الأقل في نهاية المطاف. ومرة أخرى استشهد بقول روبنز Robbins "إن عملية التغيير الثقافي تكون عادة مطولة وتقاس بالسنوات وليس بالأشهر ولكن من الممكن تغيير الثقافات" (Robbins 2001: 530).

المراجع:

Time. 1985. "An Interview with Deng Xiaoping." November 4, p.35.
Beech, Hannah. 2003, "Unmasking a Crisis." Time, April 21, 2003, p.63.
CHINA'S ADMINISTRATIVE CULTURE

Bollens, John, and Henry J. Schmandt. 1979. Political Corruption: Power, Money and Sex. Pacific Palisades, California: Palisades Publishers.

Caiden, Gerald. 1990. "Abuse of Public Trust: Fact or Way of Life?" USA Today Magazine, July 1990, pp.58 -60.

_____2001. "Corruption and Governance." Pp. 21 -26 in Where Corruption Lives, edited by Gerald E. Caiden, 0. P Dwivedi, and Joseph Jabbra. Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.

Djilas, Milovan. 1957. The New Class: An Analysis of the Communist System. New York: Praeger Publishers.

Grosenick, Leigh E. and Pamela A. Gibson. 2001. "Government Ethics and Organizational Culture" Pp. 249 in Handbook of Administrative Ethics, 2d ed, edited by Terry L. Cooper New York: Marcel Dekker.

Huang, Bailian. 1995. "Lun Shehuizhuyi Shichang Jing/i Tiaojian xia Fanfubai de Jiben S/lu" (On the Basic Thoughts of Anti-corruption under the Conditions of Socialist Market Economy). Shehui Kexue Yanjiu, April 1995, pp.16- 20.

Kuhn, Anthony. 2000. "China Executes Ex-Official for Corruption." Los Angeles Times, September 15.

Li, Xueqin. 1995. "Fan Fubai de Qushi yu Qianjing" (The Trends and Prospects of Anticorruption). Qianxian, April 1995, pp.11 -14.

Li, Zijing. 2003. "ZhongJiwei Jinghu Jing Zhe Liao Cha Heiqian" (The Central Commission for Discipline Inspection Work Teams Moved into Beijing, Zhejiang, and Liaoning to Look Into Black Money). The Trend Magazine, July 2003, p. i 4.

Luo, Bing. 2003. "Ha Jintao Tancheng Zhizheng Weiji" (Hu Jintao Admits to Regime Crisis). Cheng Ming, August, 2003, p.9.

Ma, Stephen K. 2001. "The Culture of Corruption in Post-Mao China." Pp. 145- 157 in Where Corruption Lives, edited by Gerald E. Caiden, O. P. Dwivedi, and Joseph Jabbra. Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.

Nadel, Mark, and Frances Rourke. 1975. "Bureaucracies." P. 416 in Handbook of Political Science, Vol.5, edited by Fred Greenstein and Nelson Polsby. Reading, MA: Addison-Wesley.

Ott, J.S. 1989. The Organizational Culture Perspective. Chicago: Dorsey Press.

Peters, B. Guy. 1989. The Politics of Bureaucracy, 3d ed. New York: Longman.

Plant, Jeremy F. 1994. "Codes of Ethics." In Handbook of Administrative Ethics, edited by Terry L. Cooper. New York: Marcel Dekker.

Pomfret, John. 2002. "One Corrupt City Reflects Scourge Plaguing China." Washington Post, March 6, 2002.

_____2003. "Outbreak Gave China's Hu an Opening: President Responded to Pressure Inside and Outside Country on SARS." Washington Post, May 13, 2003.

Pye, Lucian W 1984. China: An Introduction, 3d ed. Boston: Little, Brown & Company.

Ratnesar, Romesh and Hannah Beech. 2003. "Tale of Tisv Countries: A Time Investigation into What Went Wrong." fline, May 5, 2003.

Robbins, Stephen P. 2001. Organizational Behavior, 9th ed. Upper Saddle River, New Jersey, Prentice-Hall.

Waldo, Dwight. 1994. "Public Administration and Ethics." Pp. 176- 190 in Current Issues in Public Administration, 5th ed, edited by Frederick S. Lane. New York: St. Martin's Press.
White III, Lynn T. 1989. Politics of Chaos: The Organizational Causes of

Violence in China Cultural Revolution. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Wilson, James Q. 1989, Bureaucracy.' What Government Agencies Do and Why They Do It New York: Basic Books.

Wolf Jr., Charles. 2001. "Communist Ideologues Struggle to Make Room for Capitalists." Los Angeles Tones, February 11.

Chinese Language Newspapers & Journals, Beijing Qingnian Bao Fuyin Baokan Ziliao (Zhongguo Zhengzht) Renmin Ribao Renmin Ribao (Overseas Edition) World Journal Yangzi Wan bao Zhongguo Xinwen Zhoukan

Website: http://www.peopledaily.com.cn/GB/shenghuo/76/ 123200201/ 16/ 64928. html

http://www.peopledailycom.cn/GB/shehui/46/ 2003 02 15/ 923 792.html

الفصل التاسع

إصلاحات الخدمات العامة والشراكة الجديدة للتنمية الأفريقية: التحرك من الاستجابات التكتيكية إلى الإستراتجية

باميديل أولويو و إيجفيمو إلوهو أوتوبو

(Bamidele Olowu and Ejeviome Eloho Otobo)

انطلقت الدول الأفريقية في عام ٢٠٠١م نحو مبادرة تنموية مهمة تهدف إلى تحويل تطلعات القارة نحو التقدم الاقتصادي. ويتمثل مفهوم الشراكة الجديدة للتنمية الأفريقية (النيباد)* في الشراكة بين الزعماء الأفارقة وشعوبهم من ناحية وبين أفريقيا وباقي المجتمع الدولي من ناحية أخرى. وبرنامج الشراكة الجديدة للتنمية الأفريقية هو الأخير سلسلة طويلة من أجل التنمية الأفريقية والتي تبنتها الحكومات الأفريقية وكان من بين المشروعات العملاقة السابقة: مشروع لاجوس عام ١٩٨٠م وبرنامج الأولوية الأفريقية للانعاش الاقتصادي ١٩٨٥م ومعاهدة أبوجا لإنشاء المجتمع الاقتصادي الأفريقي ١٩٩١م، وأجندة أعمال القاهرة لعام ١٩٩٥م (١). غير أن برنامج الشراكة الجديدة للتنمية الأفريقية يتميز عن سابقيه بميزات عديدة مهمة سيتم شرحها في القسم التالي.

وتعرض هذه الورقة أهداف البرنامج كما تلقي الضوء على آثار إصلاح الخدمات العامة داخل القارة مما يلفت الانتباه بشكل خاص إلى الحاجة إلى استعادة القيادة في الخدمات العامة بوجه عام وفي الخدمات المدنية بوجه خاص.

ولم تكن الخدمات العامة الأفريقية دائماً محفوفة بالمخاطر كما هو الحال الآن، فلطالما أظهرت أداءً مؤسسياً عالياً ومشرفاً في السنوات التي تلت الحصول على الاستقلال، وحتى والأمر كذلك فقد شعرت الدول الأفريقية بالحاجة لإجراء إصلاحات اقتصادية في السنوات الأولي لحصولها على الاستقلال في محاولة منها للاستجابة للمتطلبات السياسية لهذه الحقبة. ولقد شهد قطاع الخدمات العامة في المنطقة موجتان عظيمتان من الإصلاح.

في الفترة التي تلت الحصول على الاستقلال مباشرة، حاولت العديد من الدول تحويل الخدمات العامة ذات التوجه الاستعماري إلى قطاع ذي توجهات تنموية وكان هذا يعني مركزة الخدمة العامة وتوسيع سيطرتها على الاقتصاد والمجتمع. وكانت هذه هي الموجة الأولي من الإصلاح الإداري التي اكتسحت القارة ولقد وضعت مؤلفات وكتابات عديدة حول إنجازات وحدود هذه الموجة (انظر African Association for Public Administration and Management 1984).

ويبدو أن الإنجازات الأعظم قد تحققت من خلال تحويل العمالة من الأجانب إلى أبناء البلد أكثر من تحويل البنية المؤسسية والقدرات التشغيلية بهدف تحسين الأداء. وفي

* هذا المصطلح اختصار لـ
New Partnership for African Development (NEPAD)

كينيا على سبيل المثال، كان من المتوقع أن تقوم لجنة نديجوا Ndegwa (١٩٧٠-١٩٧١) بإعادة هيكلة الخدمة العامة، وكذلك الحال نفسه مع لجنة أودوجي Udoji في نيجيريا. وعلى الرغم مما وضعته هاتان اللجتان من توصيات طموحة إلا أنه لم تحدث أي خطوات جادة نحو إعادة هيكلة الخدمات العامة، كما كان تأثيرها في الأداء محدوداً أيضاً.

بيد أنهم قد أحرزوا نجاحاً ملحوظاً في عمليات الأفرقة. فتنزانيا على سبيل المثال هي دولة تعدادها صغير ويتصف سكانها بأنهم متعلمون، ولكنها حينما حصلت على الاستقلال استطاعت رفع نسبة من يتولون المناصب العليا والمتوسطة من أبناء البلد من ٢٠٪ إلى ٩٠٪ في غضون عشر سنوات (١٩٦١-١٩٧٠). إلا أن هذه الأفرقة السريعة كانت تعني أيضاً أن القيادة العليا للخدمة العامة لم تكن قادرة على التنبؤ بالأزمة الاقتصادية التي تلت الهزتين الشهيرتين في أسعار البترول في السبعينيات. وكانت النتيجة حدوث نمو سكاني سلبي ونقص في الانتاج مما أدى إلى العمل وفق برامج التعديل الهيكلي كما وصفتها المؤسسات المالية الدولية (انظر الرابطة الأفريقية للإدارة العامة ١٩٨٤). هذه الإصلاحات التي نتجت عن الموجة الأولى تتسم بصفة مهمة وهي أنها قد وضعت ونفذت من قبل الحكومات الأفريقية نفسها (انظر African Association for Public Administration and Management 1984).

ومع برامج التعديل الهيكلي(SAPs)* جاءت الموجة الثانية لإصلاحات القطاع العام في أفريقيا. فبينما سعت الموجة الأولى إلى توسيع ومركزة العمليات التشغيلية داخل قطاع الخدمات العامة، كانت الإصلاحات الجديدة تسعى إلى تحقيق نتائج مناقضة لذلك وهي تقليل حجم ومجال الخدمات العامة وخفض تكلفة العمليات التشغيلية. وقد قسم البنك الدولي، وهو المؤسسة التي أدت دوراً محورياً في هذه الإصلاحات التي قادها المتبرعون، قسم الموجة الثانية للإصلاح إلى أجيال ثلاثة: إصلاحات الجيل الأول، وقد ركزت على التوازن المالي فبدأت بخصخصة شركات القطاع العام وخفض الخدمات العامة الأخرى. ثم اتجهت إلى تخفيض حجم العمالة والإحصاء الدقيق والصارم للأفراد العاملين؛ وذلك للتخلص مما سمي (بالعمال غير المرئيين). غير أن هذه الإصلاحات لم تحقق الكثير بل يعتقد العديدون أن هذه الإصلاحات ربما أضرت بالخدمات المدنية، إذ سهّلت خروج العدد القليل المتواجد من قدامى العاملين الذين كانوا أول من غادر قطاع الخدمات العامة. (ليندبور Lindauer، ونمبرج Numberge 1994، عبدالحق وعبدالعزيز Haque and Aziz 1999، أولو Olowu 1999).

* اختصار لـ Structural Adjustment Programs (SAPs)

أمـا إصلاحات الجيـل الثاني فقد حاولت بنـاء القدرة، فأنشـأت منظمات مثل مؤسسة بناء القدرة الأفريقية (ACBF)* في المنطقة لتحقيق هذا الهدف. لقد سعت هذه الإصلاحات بشكل أساسي إلى الربط بين إصلاحات الخدمة المدنية (CSR)** والقطـاع العام والتركيـز وبخاصة على اللامركزية، وبين إصلاح السـلطة القضائية والتشـريعية في الحكومات. كمـا حاولت خفض عدد المنظمـات الحكومية والإبقاء على المنظمات ذات الأنشـطة الضرورية فقط والتي لا يمكن أن تترك إدراتها لجهات غير حكومية. وكان ذلك يعني حدوث تحسـن في عملية صناعة السياسـة والقدرات التنفيذيـة للحكومات بما يوفر البيئة التى تسـاعد على تحقيـق الأهداف الاجتماعية مـن خلال التعاون فيما بـين الهيئات الحكومية لا من خلال تقديم خدمات مباشـرة مـن هيئات حكومية. وكان من بين العلامات المميزة لهذه النوعية من الإصلاحات ما حدث من تطوير للمصادر البشرية، متضمناً ذلك ورش العمل التدريبية، وإنشاء مراكز سياسية داخل وخارج الحكومات.

كل ذلـك أدى إلـى ولادة الجيل الثالـث من الإصلاحات والـذي ركز على توصيل الخدمات من خلال هيئات مفوضة من قبل وزارات مركزية ضخمة. وقد عكست هذه الإصلاحات مدى سـيطرة ما سمي بالإدارة الجديدة العامة (NPM)*** والتي أيدت إخضاع بعض العمليات التشـغيلية التابعة للقطاع العام لنظام السـوق أو الخروج إلى الأسواق والتعاقد مع التجار ورأت انتداب بعض الجهات التابعة للقطاع العام إلى بعض الكيانات المنظمية المنفصلة. وكان نموذج الهيئات التنفيذية تجسـيداً مؤسسياً ضخماً لهـذا المنهج (آدم أوليكون Adamolekun 1999 وكيراجو Kiragu، سـتيفن Stevens وتيجيمنان Teggenmann 2003).

جديـر بالملاحظة أن هذه الإصلاحات جميعها تشـابهت فـي نقطة واحدة، وهي فشـلها في جذب واسـتعادة أفضل ما في الخدمات المدنية. فلطالما واجهت البلدان في المنطقة هجرة مستمرة داخلية وخارجية للعقول. وبينما انحصر جل تركيز الموجة الثانيـة للإصلاح على التخلص من المهارات الصغيـرة والزائدة غير المطلوبة، أهملت مهمة جذب واسـتعادة المهارات الأساسـية المطلوبة حتى وقت قريب في بعض البلدان

* اختصار لـ African Capacity Building Foundation (ACBF)

** اختصار لـ Civil Service Reforms (CSR)

*** اختصار لـ New Public Management (NPM)

الأفريقية. إلا أن هناك جانباً مبشـراً وهو أن هناك اتفاقاً على أن هذه المسألة تمثل جانبـاً مهمـاً، إن لم يكن محورياً للـ PSR* في أفريقيـا. (Haque and Aziz 1999، Kiragu، 2003 Mukandala 2003 Olowu).

وفـي مراجعة أجريت مؤخراً من قبل البنك الدولـي على برامج الإصلاح الإداري وإصلاح الخدمة المدنية لوحظ أن نحو ثلث هذه البرامج فقط قد حقق نتائج مرضية. وحتـى هذه البرامج لم تكن بشـكل دائم، فكان أكثر هذا العمـل في منطقة أفريقيا، وتوضـح المراجعة أيضاً أن عمليات التقليص ومبـادرات بناء القدرة طالما أخفقت في تحقيـق تقليص دائم في حجم الخدمات المدنيـة والتغلب على القيود التي تعرقل بناء القـدرة في الإدارة الاقتصادية وتوصيل الخدمة لمتلقيها. فلم يثبت حتى وفقاً لأحدث برامج الإصلاح أن موظفي الخدمات المدنية قد بدؤوا في الالتزام بالقواعد الرسـمية مثل دستور المبادئ الأخلاقية (World Bank Website 2003: 1).

وفي هذا الفصل، سـنناقش الطرح القائل إن الإجـراءات التي تم اتخاذها تعكس توجهـا تكتيكياً أكثر من كونه إسـتراتجياً لمحاولات إيجاد الحلول للمشـكلات المهمة المتعلقـة ببنـاء القدرة والخدمات العامـة. ويمكن تلخيص الطرح الأسـاس هنا كما يلي: إذا قدر النجاح لبرنامج النيباد فالأمر يحتاج إلى أسـلوب وتوجه جديد لإصلاح الخدمة العامة، وهذه الإصلاحات لابد أن يكون تركيزها الأساس على الخدمة المدنية والناحية الإدارية في الخدمة العامة حيث يجب أن يكون لها توجه إسـتراتيجي يعتمد على الاسـتفادة من أفضل الممارسـات على مسـتوى العالم. ولهذا فإن هذا الفصل يبدأ بمراجعة أهـداف النيباد وآثارها على الحكم القومي كما يقيم الموجة الثانية من إصلاحات القطاع العام. ومن ثم نقدم في هذا الفصل شرحٌ لبعض العناصر المحورية لإيجاد أسـلوب جديد فعال لإصلاح الخدمة العامة. وسـوف نناقش في هذا الفصل ما تحتويه الخدمة العامة من خدمات مدنية وشراكات عامة وحكومات محلية غير أن مناقشة الاستجابة الإستراتيجية سوف تركز على الخدمة المدنية بشكل حصري.

أهداف النيباد وتداعيات الحكم على المستوى الوطني:

أُنشـئ برنامج الشـراكة الجديدة للتنمية الأفريقية بدافع تحقيق رؤية كبرى وهي إطلاق أفريقيا على طريق التطور والتنمية المستدامة في مطلع الألفية الجديدة. وجاء

* اختصار لـ Public Service Reforms (PSR)

إنشـــاؤه نتيجة لدمج اقتراحين منفصلين وهما: برنامج شراكة الألفية لإنعاش القارة الأفريقيـــة، وقد اقترحه كل من رؤســـاء الجزائر وجنوب أفريقيا ونيجيريا، ومشـــروع خطـــة أوميجا، وقد قدمه رئيس الســـنغال. ثم قدمت هـــذه الخطة المدمجة في قمة منظمة الاتحاد الأفريقي التي عقدت في لوســـاكا في يوليو عام ٢٠٠١ حيث تم تبنيها مباشـــرة. وكان البدء في هذه الخطة على هذا المســـتوى السياسي الأعلى واحداً من الملامح المهمة التي ميزت برنامج النيباد.

ويعتبر هذا البرنامج بمثابة إطار شـــامل ومتكامل للتنمية الأفريقية، يشمل برنامج عمل يركز على الأولويات الرئيسة للتنمية الأفريقية. والهدف الرئيس لبرنامج النيباد ذو المـــدى البعيد هـــو «التخلص من الفقر ووضع الـــدول الأفريقية – على الصعيدين الفردي والجماعي- على مســـار التطور والتنمية المستدامة ومن ثم الكف عن تهميش أفريقيا فيما يتعلق بعملية العولمة (NEPAD 2001: 14)». أما الهدف الثاني على المدى البعيد، فهو تعزيز دور المرأة في الأنشـــطة كافـــة. والهدف الأكثر أهمية للبرنامج هو تحقيق والحفاظ على متوســـط معدل نمو لإجمالي الإنتاج المحلي يزيد على ٧٪ سنوياً خلال الخمس عشـــرة ســـنة المقبلة. كما يلتزم البرنامج أيضاً بإنجاز أهداف التنمية الأفريقية لهذه الألفية بحلول عام ٢٠١٥م وملزم بوجه خاص بخفض نســـبة الســـكان الذين يعيشـــون في فقر مدقع إلى النصف وإلحاق الأطفال كافة من ســـن الدراســـة بالمـــدارس الابتدائية وإحراز تقدمٍ في المســـاواة بين الجنســـين والقضاء على الفوارق في الجنس بالنســـبة لإلحاق الأطفال بالمدارس وخفض وفيات الأطفال والرضع بنسبة الثلثين ووفيات الأمهات بنســـبة ثلاثة أربـــاع وتوفير الخدمات الصحية لكل من يحتاج إليها وتنفيذ إســـتراتيجيات قومية للتنمية المســـتدامة بحلول عام ٢٠٠٥، وذلك لوقف عملية فقدان المصادر البيئية بحلول عام ٢٠١٥م (NEPAD 2001: 14). ويقر برنامج النيباد متطلبات محددة يجب توافرها من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وهي السلام والأمن والديموقراطية والحكم الرشـــيد وحقوق الإنسان والإدارة الاقتصادية السليمة (NEPAD 2001). ولتعزيز الديموقراطية والحكم الرشـــيد وحقوق الإنسان والإدارة الاقتصادية الســـليمة وتسهيل التنفيذ الفعلي للمعايير والدساتير المختلفة فإن برنامج النيباد يهدف إلى العمل على مبادرات بناء القدرة التي تركز على الإصلاحات الإدارية وتقوي من الرؤية البرلمانية وتعزز المشاركة في صناعة القرار واتخاذ الإجراءات الفعالة لمكافحة الفساد وتنفيذ الإصلاحات القضائية (NEPAD 2001).

وهنــاك أولويات أخرى للنيباد تشــمل تطوير البنية التحتيــة (تكنولجيا المعلومات والطاقــة والنقــل وتطهير المياه) وتطوير الموارد البشــرية (التعليــم والصحة وتطوير المهارات ووقف هجرة العقول) والزراعة والبيئة والثقافة والعلوم والتكنولجيا وســيولة رأس المال والدخول إلى السوق.

وتختلــف مبــادرة النيباد عن غيرها من مبــادرات التنمية الســابقة في اعترافها الصريح بأهمية الحكم الرشــيد باعتبــاره عنصراً مهماً في التطور الاقتصادي. ومن أهم ملامح النيباد وأكثرها تجدداً إنشــاء آلية أفريقية لمراجعة النظراء (٣)، وهي آلية مؤسسية خاصة بالمراقبة وإعداد التقارير حول مدى التزام الدول الأعضاء بالدساتير والمعايير السياســية والاقتصادية والحكم الرشيد. وتهدف آلية مراجعة النظراء إلى تمكين تطبيق السياســات والمعايير والممارســات والتي من شــأنها تحسين الاستقرار والنمو السياسي. كما أن هذه الآلية سوف تعتمد على عدد من المؤشرات التي تشمل أربعــة مجالات وهي: الديمقراطية والحكم السياســي والحكــم الاقتصادي والإدارة والحكم المشــترك والتنميــة الاجتماعية الاقتصادية. وســيتم توجيه هذه الآلية على مراحل خمس، تشــمل المرحلة الأولى إجراء تحليل لبيئة وظروف الحكم والتنمية في الدولــة ليتم مراجعتها. أما المرحلة الثانية فســتكون عبارة عــن زيارة للدول من قبل بعثة المراجعة المكونة من شــخصيات بارزة والمرحلة الثالثة هي إعداد البعثة لتقرير ما توصلت إليه، ومناقشــة مسودة التقرير مع ممثلي حكومة الدول التي ستتم مراجعتها. أما المرحلة الرابعة، فتحتوي على مناقشة النتائج بواسطة رؤساء دول وحكومات البلاد المشاركة وتشمل المرحلة الخامسة تقديم تقارير المراجعة العامة للجمهور.

إن تنفيــذ برنامج النيباد يضع الدول الإفريقيــة أمام تَحدٍّ ضخم على العديد من الأصعدة. وقد ألقت الأمم المتحدة عام ٢٠٠٢م الضوء على ثلاثة من هذه التحديات، كان أولها بناء وتقوية قدرة الدول الأفريقية على تنفيذ البرنامج. فالقدرة القومية هي شــرط مهم ينبغي توافره كما أنه يتطلب حشداً هائلاً من الخبراء من أجل التخطيط والإدارة وتحقيــق النتائج المرجوة. ومن بين التحديات التي يواجهها هذا البرنامج هو ترجمة أولوياته إلى سياسات وبرامج على مستويات الأقاليم والضواحي والدول ككل. وهــذا يتطلب أيضــاً القدرة على التنفيذ. وهناك تحدٍّ آخر مهم وهو حشــد المصادر المالية من أجل تنفيذ البرنامج. هذه التحديات من شأنها التأثير على الخدمات العامة الأفريقية والتي تعتبر الأدوات الرئيسة لتنفيذ برنامج النيباد.

لقد وقــع الاختيار على قطاع الخدمــة العامة، وهو في الحقيقة الأداة الرئيســة لإدراك أهداف النيباد، إلا أن الحكومات الأفريقية في حاجة ماســة إلى بناء خدمات عامــة ذات القدرة والفعالية والتي يمكنها تشــكيل دعم حقيقي للدولة لتحقيق هدفها في التوصل إلى حكم أفضل لتنمية مستدامة في أفريقيا.

السجل المختلط لإصلاح الخدمة العامة:

تعــم برامــج إصلاح إدارة القطاع العام كل أقســام الخدمات العامة فهي تشــمل خصخصة الشركات العامة ومنح السلطات للحكومات المحلية ومختلف أوجه إصلاحات الخدمــة المدنية (CSR). وكان من أهم وأبرز الإنجــازات هي تلك الإصلاحات التي أدخلت على شــركات القطاع العام كما قامت بعض الدول مثل أوغندا وجنوب أفريقيا ونيجيريــا وتنزانيا بتبني منهج لامركزية الحكم لتتحول إلى حكومات محلية أو هيئات تنفيذيــة، ولقد أصبحت الهيئات التنفيذية عناصر مهمة للإبداع الإداري في دول مثل زامبيا وغانا وجنوب أفريقيا وتنزانيا وكينيا والتي كان لها نتائج رائعة، إلا أنها واجهت بعض المشــكلات المســتعصية مثل نقص الحكم الذاتي وعدم تحمل المســؤولية وعدم إمكانية توقع المســار السياســي إلخ.. (انظر Phiri-Mundia 2003, Mutahaba and Kiragu 2002، والجــدول رقم (١) مــن الميزانية المؤقتة). إلا أن هذه الإصلاحات لم تنجح في وقف التدهور المســتمر للخدمات العامة فيما يتعلــق بالقيادة ذات الجودة، اللهم إلا في بعض الدول مثل (جنوب أفريقيا وموريشيوس وبوتسوانا وسيشيل وناميبيا وبعض الدول الفرانكفونية التي تخصص مبالغ ضخمة للإنفاق على خدماتها المدنية). وتزداد حدة هذه المشكلات على وجه الخصوص في الخدمة المدنية، فقد أثبتت المسوح التي أجريت مؤخــراً عبر القارة الأفريقية أن كبار البيروقراطيين الأفارقة يشــعرون بأنهم لم يعودوا مســؤولين عن تشكيل السياســات العامة لدولهم حيث إن هذه المهمة قد أصبحت مسؤولية معاهد بيرتون وودز Bretton Woods Institutes، والتي أخذت علــى عاتقها تنفيذها بفعالية. وكان هذا على النقيض تماماً من نظرائهم في آســيا وأمريــكا اللاتينية. وعلاوة على ذلك ففي حين كانت مســتويات وجودة العاملين في الانحطاط، أخذت مســتويات الفساد والرشــوة في الارتفاع وصاحب كل ذلك تراجعٌ كبيرٌ في مســتويات تقديم الخدمــات وتوصيلها في أغلب الــدول (Court, Kristen. Weder 1999, Lienert 1998).

وعلى ما يبدو فإن هناك العديد من الحكومات القومية التي لا تقدر خطورة تدهور الخدمـة العامة. ففي العديد من الدول هناك انبهار مستمر بالمبادرات السياسية الجديدة – فكل حكومة جديدة تقدم وعوداً بإحداث تغيير – إلا أن أحداً لا يهتم بتطوير أداة فعالة لترجمة هذه الأفكار وتحويلها إلى سياسات وبرامج ملموسة تستطيع التأثير إيجاباً في حياة المواطنين. ولقد أوضحت الدراسات التي أجريت لفحص العمليات السياسية في دولتين أفريقيتين أن أكثر من ثلثي قرارات مجلس الوزراء لم يتم تنفيذها قط (Schiavo-Campo Sandaram 82:2001- Garnett and etal 1996، انظر أيضاً (Olowu and Sako 2002).

وبالمقارنة بكل القطاعات الأخرى للخدمة العامة والشركات العامة والحكومات المحلية يمكننا القول إن إصلاحات الخدمة المدنية كان لها أقل الأثر ونجاحها لا يذكر. فقد ظل نزيف الخدمة المدنية الحاد وبخاصة في المناصب الرئيسية منها دون توقف. وحتى الدول التي تعتبرها معاهد بيرتون وودز أفضل الدول من ناحية الأداء، وهي غانا وأوغندا، كان أداؤهما جيداً إلى حد ما ولم تصل أي منهما بعد إلى مستوى الجودة الكلية (Stevens and Teggenmann 2003).

بيد أنه من المتوقع للخدمة المدنية، ولاسيما أعلى أنواعها، أن تقوم بأدوار محورية ثلاثة وهي: المساعدة في تشكيل السياسات مشتملة على وضع إطار تنظيمي ملائم للمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، وتنظيم تنفيذ البرامج والسياسيات وضمان الاستخدام المسؤول للمصادر العامة (الجدول٢) وبمعنى آخر، فإنه يجب على كبار مقدمي الخدمات المدنية أن يمتثلوا القيادة الحكيمة لباقي الخدمات العامة على الأصعدة القومية والاقليمية والمحلية كافة.

ومما يزيد من فداحة الخسارة أن أداء الخدمات في العديد من الدول الافريقية فيما مضى كان أداءً متميزاً رفيع المستوى. فقد أوضحت دراسة أجريت حديثاً على الخدمات العامة في أوغندا ونيجيريا أن هاتين الدولتين اللتين لا يزال مستوى الخدمات المدنية فيهما سيئاً نسبياً، كانتا تعدان في أواخر الخمسينيات وبدايات الستينيات صاحبات أداء ممتاز في مجال الخدمات العامة. ففي هذه الأعوام الذهبية كانت الخدمات المدنية في هاتين الدولتين صغيرة نسبياً إلا أنها كانت تعمل بالتزام قوي نحو أهدافها الرئيسة وهي المكافأة والتقدير والموضوعية والامتياز والظروف التنافسية عالية المستوى للخدمة. ولكن الاستبداد العسكري ووضع السياسات بواسطة الحزب الواحد وما تلا ذلك من سنوات عديدة من محاولات استعادة الحكم في البلاد، كل

ذلك أدى إلى خســـارة فادحة لأفضل وألمع العاملين بالإضافة إلى الخسارة في مستوى الأداء الذي كانت تتمتع به الخدمة العامة على وجه العموم. (Olowu 2000).

ولقد تفاعلت معظم الدول مع هذه المشــكلة بشــكل تكتيكي فقط. فأنشأت جيوباً خدميـــة أو هيئات تنفيذية تعمل على فصل الخدمــات المهمة عن التدهور العام الذي ألمّ بالخدمـــة العامة. وفي أفريقيا كانت الهيئات المختصة بالعوائد هي الهدف الأول (Devas and etal2001). فهـــي منفصلة عن باقي الخدمات العامة واتفاقيات الأداء - إلا أن بعض الدول الأخرى كانت تســعى باســتمرار للعثور على بديل أجنبي وغالباً من خلال المســاعدات التقنية التي يمولها المتبرعون- وكان لهذا المنهج مشاكل عديدة تم تســجيلها وثائقياً (Berg 1993). وقد قامت بعض الدول الأخرى بإنشـــاء خدمات تنفيذية رئيســة توفر القيادة المطلوبة، غير أن هذا النموذج في غانا لم يحقق نجاحاً ملحوظاً (Adamolekun 2002, Stevens and Teggenmann 2003).

تشـخيص أسباب فشل إصلاحات الخدمات المدنية قديماً وحالياً والمداخل التكتيكية:

تكمن أســباب مشــكلة إصلاحات الخدمات المدنية في المقام الأول في تصميمها المعيب، فقد وضعت أولاً على أســس خاطئــة فالخدمات المدنية الأفريقية غير ممتدة وهـــي تفتقر إلى هيكل جيد. كما أن أفريقيا بهـــا أقل عدد من عمال الخدمة المدنية في كل شعوبها مقارنة بباقي شعوب العالم، أي ما يقدر بـ ٢٪ من السكان بنسبة ٧,٧٪ لمنظمـــة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) ومتوســـط ٤,٧ على مســـتوى العالم (Schiavo-Campo Sandaram 2001). ثانياً: فإن تشـــخيص مشـــكلات إصلاحات الخدمة المدنية وتقييمها يســيران في اتجاه خاطئ؛ لأن المهمة الأساس ليست في تقليل التكلفة وإنما رفع معدلات الاســتثمار الذي يتــم لصالح الخدمات العامة، بالإضافة إلى رفع مســتوى الأداء والقدرة الإنتاجيــة. وفي الواقع هناك حاجة إلـــى تقليص الأعداد الكبيرة للموظفين ذوي الرواتب الصغيرة والذين لم يكن من المفترض تواجدهم في المقام الأول. كما أن هناك أيضاً حاجة ماسة إلى إعادة تحديد هدف ومهمة منظمات الخدمة العامـــة بحيث يمكن خصخصة أو التحرر مـــن مركزية بعض المهام التي تؤدي حالياً على نحو ضعيف من قبل الهيئات الحكومية المركزية (Olowu 1999, 2003 Smoke 2003).

غيـــر أن تقليص حجم العمالة أو الإنتاجية لن يؤدي إلى خفض حيوي في التكلفة؛ إذ الخدمة بحاجة إلى إدخال مهارات إدارية ومهنية جديدة، مثل هذه المهارات ستكون

مطلوبة ليس للخدمة المدنية فحسب، بل أيضاً لتكون مصدراً مهماً ولكنه غالباً مهملٌ لتوسع الخدمة العامة وهو تنمية الهيئات المنظمية التي أُنشئت في الدول الأفريقية بعد عمليات خصخصة الشركات العامة.

وتوضح الدراسات الحديثة حول هذا الموضوع أن الرواتب الضيئلة تؤدي إلى فقدان الكوادر المهمة التي تعمل في الخدمة العامة (Kiragu, K and R. Mukandala 2003)، على أن ذلك ليس السبب الوحيد فهناك عامل آخر وهو الإفراط في استخدام السياسة في أعلى درجات سلم الخدمة العامة. فمن حسن الحظ بالنسبة للعديد من الدول أن ظهر حل هذه المشكلة من خلال عودة ديموقراطية تعدد الوظائف. ولا شك أنه لا بد من تعميق هذه العملية من خلال الإستراتيجيات الهيكلية والتعليمية التي تهدف إلى استبدال ثقافة الأوتوقراطية بثقافة الديموقراطية. وبالأخذ في الاعتبار أن الدول الغربية قد استغرقت أكثر من قرن من الزمان لتعميم مبدأ المكافأة والتقدير في المؤسسات، تظهر أهمية تشجيع تعميم الديمقراطية في حكومات الدول الأفريقية التي يتعين عليها إعادة تأكيد التزامها بالعمل وفق مبادئ أخلاقية واضحة تتسم بالديموقراطية والقدرة على إدارة الخدمات العامة والمدنية. إلا أنه لا يمكن لأي من هذه الأهداف أن يتحقق دون حشد المواطنين والمجتمع المدني ككل في حملة كبرى تسعى للحصول على خدمات عامة أفضل، ذلك أن الضغط الجماهيري كان هو السبب الأول في تحسين الخدمات العامة في شتى بقاع الأرض (خذ على سبيل المثال تاريخ الخدمات المدنية في كل من بريطانيا وأمريكا وفرنسا. انظر Young 1958, Mosher 1968 Rouban 1975) إنه ذلك الصوت الجماهيري الذي يحتاج إلى التعزيز والتقوية في القارة الأفريقية. تلك القارة التي اعتادت على القمع حيث دأب قادتها على سوء استغلال ثقة المواطنين بهم. فهذه القارة بحاجة إلى هيكل سياسي متعدد التمركز، ودور متميز وحكم ذاتي لكل حكومة على حدة ووسائل فعالة للتنافس والفحص والضبط والموازنة، كل ذلك داخل إطار من نظام قانوني موحد، وأخيراً محفزات قوية للعمل التعاوني الرشيد. لقد توصل وزراء الخدمة العامة الأفارقة إلى وضع مجموعة من القواعد الأخلاقية الخاصة بالخدمة العامة، إلا أن هذه القواعد لن يمكن تنفيذها إلا داخل إطار من البنى والنظم الفعالة.

نحو جيل جديد من إصلاحات الخدمات العامة:

إن أي جهود جديدة وصادقة تهدف إلى إصلاح الخدمة العامة في القارة الأفريقية يجب أن تتعامل أولاً بشيء من الابتكار مع موضوعات ستة:

١- تمويل الخدمة العامة.

٢- دفع رواتب العاملين في الخدمة العامة.

٣- التوظيف.

٤- بناء قدرة الخدمة العامة.

٥- تحسين عملية تنسيق وصنع السياسات.

٦- إعادة تصميم الدعم الخارجي لإصلاحات القطاع العام.

قد تبدو معظم هذه الموضوعات كعناصر مهمة بالنسبة لمجهودات الإصلاح الحالية التي تعكس تأثير الإدارة العامة الجديدة في تصميم وتنفيذ إصلاحات القطاع العام والتي انتشرت وانتقلت من الأمم الصناعية إلى أفريقيا. ونحن نتفق مع فكرة أنه ينبغي تكريس مجهود جديد ودائم لمعرفة كيفية جذب الإدارة السياسية والإدارية الفعالة والحفاظ عليها من أجل الخدمة المدنية الأفريقية مما يجعل الإدارة العامة الجديدة تركز على أهمية مديري المشاريع بالنسبة للخدمة العامة. ويُعد ذلك ضرورياً لإصلاح المؤسسات العامة في القرن الواحد والعشرين الذي يعتمد اعتماداً كلياً على المعرفة، وهو ما تعززه وتعمل عليه بوضوح دول OECD. المشكلة هي أن أجندة الإصلاح الخاصة بالدول الأفريقية لم تعط هذه القضية حقها من الاهتمام حتى وقت قريب جداً حيث بدأت فقط بعض الدول في إدراك ذلك.

تمويل الخدمة العامة:

وجود التمويل المتزايد اللازم لإعادة بناء الخدمة المدنية في أفريقيا هي ضرورة لا سبيل إلى تجاهلها، ويجب أن يركز التمويل على ثلاث مناطق أساسية، وهي الأجور المرتفعة وبناء القدرة البشرية والمؤسسية وتحديث البنية التحتية الوزارية. لقد تسبب ما حدث في الثمانينيات من أزمة اقتصادية بالإضافة إلى الإدارة بأسلوب تخفيض الإنتاج لمعدلاته السابقة والتي اعتمدت عليها المرحلة الأولى من الجيل الثاني للإصلاح كل ذلك قد تسبب في حدوث نقص في التمويل وإهمال لهذه النواحي. وبدلاً من التركيز على كيفية حشد المصادر الإضافية مالت مبادرات الإصلاح المعتمدة على التبرعات غير المناسبة إلى التركيز على كيفية تقليل المصاريف. وكانت النتيجة أن اتسمت الخدمة المدنية الأفريقية اليوم بصفات دائمة وهي الأجور المنخفضة والتجهيزات المكتبية القديمة والقدرة الضعيفة على التحليل السياسي والتخطيط والتنفيذ. وما

يدل على ضعف المجهودات الحالية للإصلاح أنه لم يتم حتى الآن أي تغييرات إيجابية ذات أهمية في هذه النواحي الحيوية من الخدمة المدنية. هذا الوضع ينبغي أن يتحول إلى النقيض من ذلك.

إحدى العواقب الوخيمة لنقص الحد الكافي من القدرة على التحليل السياسي والقدرة التقنية في الخدمات المدنية الأفريقية هي الاعتماد الكبير على الخبراء الأجانب في تولي مهام التحليل السياسي وصياغة المشروعات وتنفيذها. فقد تم بدايةً انتداب خبراء تقنيين من جهات مانحة كجزء من برامج التعاون التقني. غير أن المؤسسات المالية متعددة الأطراف أيضاً تعمل بصورة متزايدة على توفير الخبراء التقنيين.

وينبغي أن يكون الشغل الشاغل لأي مجهود جاد موجه للخدمة المدنية هو إيجاد المصادر التمويلية اللازمة لمستوى ودرجة الاستثمار المطلوب للخدمة المدنية على المدى القصير والمتوسط والطويل. وبالطبع فإن الخدمة المدنية ذات الجودة تكون باهظة الثمن، إلا أنها تكون ضرورية في ذات الوقت. وحالياً فإن المصادر التمويلية المحتملة يسعى إليها بشكل أساس كل الشركاء المتبرعين ومؤسسات التمويل الدولية. إلا أن ذلك قد أدى إلى تبني أفكار إصلاحية كان من شأنها أن هدمت القدرة المستدامة على الأمد البعيد بدلاً من بنائها. وهناك طرق عديدة محتملة لزيادة التمويل الموجه لإعادة بناء الخدمات المدنية الأفريقية. إحدى هذه الطرق هي تخصيص نسبة مئوية من عائدات الخصخصة بالإضافة إلى احتمال آخر هو أن يعمل شركاء التنمية الأفارقة على حشد مصادر المساعدة التقنية لبناء القدرة الأفريقية مع توجيه الاهتمام لبناء القدرة الخاصة بالخدمة المدنية. هذان المصدران سوف يكونان ضروريين على الأمدين القصير والمتوسط. أما على المدى البعيد فيجب أن يتم بذل المزيد من الجهد لتخصيص مصادر ضريبية لتنمية الخدمة المدنية. فالبيانات الصادرة من مؤشرات التنمية التابعة للبنك الدولي عام (٢٠٠٢م) تشير إلى أن الدول الأفريقية، دون سواها تعيش حالة مستمرة من عدم المساواة (تسبقها في ذلك أمريكا اللاتنية فقط). فهناك عدد ضخم من رجال الأعمال الأغنياء غير الرسميين الذين يعملون في القطاع الخاص لا تشملهم الشبكة الضريبية. أما المصادر الضريبية الحالية فهي تجمع بشكل غير مباشر. وبمعنى آخر، هناك احتمالات مستقبلية كبرى في هذا الصدد، حتى مع مستويات الدخل الحالية، إلا أن أغلب الحكومات تمتنع عن الدخول في مثل هذه الأنشطة لما قد تسببه من ضرر لمصالحها الاقتصادية.

والأهم من ذلك، أن مثل هذا العمل قد يعني أنه قد يجعلهم أكثر عرضة للمحاسبة والمسؤولية أمام مواطنيهم أكثر من المتبرعين ومؤسسات التمويل متعددة الأطراف كما هو الحال في وقتنا الحاضر (Moore 1998, Rokner, Golpen 2003).

دفع أجور موظفي الخدمة العامة:

يعتبر ارتفاع المرتبات المدفوعة لموظفي الخدمة المدنية إحدى النتائج الإيجابية المحتملة لتحسين التمويل الموجه للخدمة المدنية كما أوضحنا سابقاً. إلا أن هناك أهمية كبرى لتأكيد الحاجة إلى توفير أجور أفضل لموظفي الخدمة. وفي إحدى المناقشات التي عقدها البنك الدولي حول الخبرة الشرق آسيوية في بناء الخدمة المدنية جاءت هذه الملاحظة: «في الحكومات البيروقراطية لا يحصل المرء على شيء إلا إذا دفع من أجله، شأنها في ذلك تقريباً شأن كل شيء آخر، وبوجه عام كلما تحسنت أوضاع القطاع العام ككل، تحسنت بالتبعية جودة أداء الموظفين». (National Bank 1993: 175). لقد كانت المرتبات المنخفضة في الخدمة المدنية الأفريقية عاملاً رئيساً في خسران القطاع العام لألمع وأكفأ موظفيه الذين انتقلوا للعمل في القطاع الخاص والمنظمات الدولية، وقد شجع ذلك مع انخفاض المرتبات على التورط في أعمال الفساد. وهذه النقطة الأخيرة هي نفسها بها الكثير من المفارقات الساخرة. فغالباً ما يتهم موظفو الدولة بالفساد لاختلاسهم مبالغ مالية زائدة فيما يمكن أن يعتبر مكافآت ملائمة لهم في حين تمثل تكاليف مقاضاتهم عبئاً مالياً إضافياً على الحكومة. إن اختلاس الأموال العامة قد يعتبر أكثر من مجرد تعويض من الأجور المنخفضة، فهو أيضاً بمثابة بوليصة تأمين ضد معاشات التقاعد الضئيلة. وربما يكون من الخطأ الاعتقاد بأن المرتبات المرتفعة تعتبر بمثابة بوليصة تأمين ضد عمليات الاحتيال. إلا أن المرتبات الجيدة والعقوبات العادلة أثبتت أنها تقلل بشكل كبير من حدوث وقائع الاحتيال والرشوة والفساد.

بيد أن حصول جميع موظفي الخدمة العامة على رواتب مرتفعة أمر صعب الحدوث، كما أنه غير مرغوب فيه، فما يهم هو إجراء الإصلاحات التي تضمن أن تكون رواتب موظفي الخدمة العامة مقارنة برواتب موظفي القطاع الخاص أو الأنظمة المؤسسية الأخرى. ومع إزالة الضغط من خلال رفع المرتبات فإن ذلك يعني ارتفاع أجور المديرين وأصحاب المهن التخصصية الذين يجب منحهم عقوداً محفزة على تحسين الأداء خلال فترة تعاقدهم إلا أن ذلك أيضاً سيعني استقطاع شريحة

من موظفي الخدمة وفرض تجميد كبير على الأرباح لمجموعة الموظفين غير المطلوبين في الخدمة المدنية والموظفين ذوي الأداء السيئ وغير المطلوبين في سوق العمل. (Kirago Mukandala 2003: Adamolkeun 2002)

التوظيف في الخدمة المدنية:

تتمثل الخطوة الأساس الأولى نحو بناء خدمة مدنية كفؤة في المنطقة في تأكيد دائم لنظام الإنجاز والمقدرة الشخصية أثناء التعيين. وفي الحقيقة ربما تكون هناك حاجة إلى مزج الاهتمام الموجه لهذه الفكرة مع القدرة على التمثيل استناداً إلى العرق والعنصر والنوع. إلا أن ذلك لا ينبغي أن يكون على حساب التميز فيما يتعلق بالقدرة على الإسهام في مهمة كل وزارة أو إدارة.

ولطالما كان «عامل العرض والطلب» في أفريقيا يمثل عائقاً كبيراً أمام تطبيق ممارسات وسياسات توظيف سليمة وفعالة. فبالنسبة لسوق الطلب فقد أدى الجمع بين الاعتبارات السياسية والتطبيق غير الملائم لمعايير التميز إلى تواضع جودة الأفراد المعينين في الخدمة المدنية. أما بالنسبة لسوق العرض فقد تأثرت جودة المهنيين المتخرجين من مؤسسات التعليم العالي سلباً وذلك نتيجة لأزمات التعليم العالي التي انعكست في تدهور جودة التعليم والبحث في المؤسسات التعليمية بالإضافة إلى الإضراب المستمر وإغلاق الجامعات. وهكذا فإن تحسين جودة موظفي الخدمة المدنية سيعتمد على تغيير سياسات وممارسات العرض والطلب. فبالنظر إلى عملية العرض نجد أن كلاً من الحكومات والمتبرعين يجب أن ينظروا سوياً بعين التقدير إلى الظهور المتزايد للجامعات الخيرية والخاصة. وذلك من خلال تشجيعها ودعمها عن طريق المنح الدراسية والبحثية والمنح المالية للطلبة المحتاجين ووضع الإطارات المنظمة الفعالة.

ويمكن الآن إحداث بعض التغيرات في عملية الطلب حيث يمكن اقتباس أسلوب للقيام بهذه الخطوة من خلال خبرات الدول الشرق آسيوية في الاستجابة لمتطلبات توظيف كوادر مستقبلية عالية المستوى من أفضل وألمع خريجي المؤسسات الجامعية في بلادهم (World Bank 1997: 94). وهناك أسلوب آخر وهو فتح الخدمة المدنية العليا للدخول العرضي للموظفين ذوي العقود الدائمة والإعارات المؤقتة من القطاع الخاص وغير الحكومي أو من بيئة أكاديمية أو خارجية. بالإضافة إلى أسلوب ثالث وهو أن يتم تمثيل مجموعات مهنية مستقلة أثناء توظيف المسؤولين والمديرين في الخدمة المدنية العليا.

بناء القدرة في الخدمة العامة:

حتى الآن كان عامل بناء القدرة في إصلاحات الخدمة العامة يسير وفق منهج واحد من اثنين: أحدهما منهج شامل تم تبنيه خلال السنوات التي تلت الاستقلال مباشرة، أو منهج أكثر حداثة وهو إدخال بعض الإدارات الجديدة المنتقاة وبالتحديد المؤسسات المالية التي تتعامل مع الخزانة وسعر الصرف والسياسات المالية مثل البنوك المركزية ووزارات المالية وهيئات جمع العوائد (غانا وزامبيا و أوغندا وجنوب أفريقيا) وكان المنهج الشامل هو الأنسب للاهتمامات المطروحة في ذلك الحين مثل الأفرقة. إلا أن إدارة القضايا الأخرى وفق هذا المنهج كان أمراً في غاية الصعوبة. ومن ناحية أخرى، عكس أسلوب (إدخال الإدارات الجديدة) في القطاع المالي الاهتمام الكبير بتعزيز الاستقرار الاقتصادي. وبالنظر إلى أهداف السياسة العامة في وقت الأزمات الاقتصادية، كان هذا الموقف موضع إعجاب؛ ذلك أن التركيز الأساس لمجهودات صندوق بناء القدرة الأفريقية ACBF الرامية إلى بناء القدرة كان ينصب على التحليل السياسي للاقتصاد واسع النطاق (World Bank 1991) وقام الصندوق مؤخراً بتوسيع نطاق تركيز مجهودات بناء القدرة لتشمل نواحي أخرى.

ولهذا فإن مجهودات إصلاح الخدمة العامة المصممة استجابة لبرنامج النيباد يجب أن تعمل على بناء القدرة من النواحي ذات الأولوية لهذه المبادرة. وهذا يعني أن تسير عملية بناء القدرة وفق منهج قطاعي مع التركيز على النواحي التي تمثل القطاعات الإستراتيجية لبرنامج النيباد مثل البنية التحتية والزراعة والصحة والتعليم والعلم والتكنولجيا. وهذا المنهج له مميزات عدة، فهو يساعد على استعادة التركيز على أولويات التطوير التي تعرضت للإهمال. كما أنه سيمد الخدمة العامة بالكفاءات التقنية اللازمة لأداء الوظائف ذات الصلة بالسياسة المنظمية والإدارة وتقديم الاستشارة التقنية للقادة السياسيين. وقبل كل شيء فهذا المنهج سيوجه مجهودات الحكومات الأفريقية إلى القطاعات التي تتزايد أهميتها لتنمية وتطوير القارة الأفريقية.

لقد أعفيت الدول الأفريقية بشكل كبير من دورها في القطاع الاقتصادي المنتج، ولهذا لا يمكن للقطاع العام الذي يعمل على إنجاز أولويات برنامج النيباد أن يقدم خدماته بشكل مباشر. وبدلاً من ذلك فقد تحول دوره إلى مساعد ومنظم فقط. غير أن هذا الدور لا يقل في تعقيده وفي خبرته التقنية بالنسبة للخدمة المدنية عن دورها في المجال التشغيلي (Otobo 1997). وقد يبدو من غير المفهوم أن تتطلب الخدمة المدنية خبرات تقنية عالية للقيام بدورها كمساعد ومنظم في فترة ما بعد الخصخصة.

إلا أن هــذه المهام لا تتطلب فقط تحولاً في توجهات الخدمة المدنية ولكن أيضاً تحولاً في مهارات موظفي الخدمة المدنية. فعلى سبيل المثال، قد يحتاج القيام بدور تنظيمي على نحو محسَّن أن تتولى الخدمة العامة أو الهيئة ذات الحكم الذاتي المعنية بموضوع القيادة في عملية تحديد وتصميم ومراقبة السياسات النظامية التي تعمل على إحداث التوازن بين حاجة الجمهور للطعام الصحي والأمن والمنتجات الاستهلاكية والاستقرار البيئي والمجتمعي وحماية الأيدي العاملة وحقوق الإنســان وبين حاجة القطاع الخاص لسياســات الاقتصاد الضخم والموالية للســوق. ويشمل الدور المســاعد الذي تؤديه الخدمة العامة عدة نواحٍ بما في ذلك التوســط في شراكات القطاعين العام والخاص لتنفيذ المشــروعات والتخطيط الإستراتيجي وتنســيق السياسات واستغلال المصادر المتاحــة لوضــع وتنفيذ البرامج وتعزيــز البحث والتنمية. ولا بــد أن يكون هناك في المقابل مجموعة كبيرة من الخبرات الضرورية في هذا المجال لتصبح جزءاً من الإعداد لتقوية قدرة الخدمة العامة.

تحسين عملية التنسيق ووضع السياسة:

ركزت الجهود الحالية لحل مشــكلات التنســيق على دمج وزارات المالية ووزارات التخطيــط الاقتصادي في وزارة واحدة وهــي وزارة المالية والتنمية والتعاون وتخويلها ســلطة العمل كقدرة مركزية لتشكيل السياســة الاقتصادية. هذه الخطوة ربما تكون قد ســاعدت على تحسين التنســيق الاقتصادي في تلك الدول التي تبنت هذا المنهج، إلا أنها لم تقدم الكثير لتحســين عملية تبادل المعلومات بين الوزارات خارج القطاعات الاقتصادية. ويتطلب هذا الأمر التغلب على القدرة الضعيفة على التحليل السياســي وغياب الترابط بين الإدارات والوزارت داخل القطاعات بالإضافة إلى التبادل الضعيف للمعلومات. وتبقى هذه القضايا هي التحديات الأساسية التي تواجه الإصلاح.

إن تحسين الترابط السياسي في الخدمة العامة يتطلب تطبيق منهج جديد يحتوى على ثلاثة عناصر محورية:

أولاً: يجب أن تكون العملية السياســية مكفولة للمواطنين وخاصة المجتمع المدني من خلال البرلمان والإعلام والبحث والكيانات السياسية التي نمت داخل القارة عبر المتبرعين وتمويل المؤسســات الدولية غير الحكوميــة. ويتعين على الحكومات الأفريقية الآن أن تقوم برعاية النشــطاء الــذي يعملون على جلب روح التجديد إلى المسارات السياسية.

ثانياً: يجب أن يكون هناك توجهٌ نحو اللامركزية وتفويض المسؤولية للكيانات المحلية والإقليمية والنشطاء الخاصين وغير الحكوميين. فتبني مبادئ مثل منح الإعانات والتكافل المجتمعي وفصل الإنتاج عن مسؤوليات توفير الاحتياجات سيؤدي بشكل متزايد إلى خلق وضع يكون فيه دور الحكومات الوطنية التركيز بشكل أكبر على توفير سياسة إستراتيجية وأطر قانونية لمجاراة العولمة، بالإضافة إلى إنتاج الخدمات المتبقية التي تم تنظيمها على أفضل وجه على الصعيد القومي.

وهناك عنصر ثالث للمنهج الجديد الخاص ببناء القدرة وهو أنه ينبغي تنظيم هذا المنهج بين المجتمعات الكبرى وفقاً للتركيبة الوزارية الإدارية التالية: السياسية والأمنية (الدفاع والشؤون الخارجية والشؤون الداخلية والشئون الشرطية والنائب العام). مجموعة البنية التحتية (الاتصالات وموارد الطاقة والموارد المائية والأعمال العامة والإسكان والنقل والطيران). مجموعة السياسة الاقتصادية (التنمية والتخطيط الاقتصادي والمالي والزراعة والصناعة والتجارة والعلم والتكنولجيا والموارد المعدنية). وهذا المنهج القائم على فكرة المجموعات سيؤدي إلى تقوية التنسيق مع الإدارات الحكومية، والأهم من ذلك أنه سيؤدي إلى تحسين تبادل المعلومات على نطاق واسع بين إدارات الحكومة التي تعمل في نفس القطاع. كما أن هذ المنهج سيكون مناسباً على الأخص بالنسبة لتوجهات النيباد القائمة على القطاعات بالإضافة إلى تحسينه لدور الخدمة المدنية في عملية تنمية السياسة، وذلك من خلال الإسهام في سير المعلومات بشكلٍ أفضل بين إدارات الحكومة. لقد كان دور الخدمة المدنية في تنمية السياسة مكملاً لعملية اتخاذ القرار بواسطة الوزراء وكذلك سيكون الحال بالنسبة لمسألة تدريب المجموعات. ففي غانا تم تطبيق نظام ترتيبات المجموعات على مستوى مجلس الوزراء أثناء حكومة رولينجز فأدى ذلك إلى تسهيل القرارات السياسية؛ لأنها سمحت بالعمل على حل القضايا المتنازع عليها (Ayee Ayee 2002: 178).

ويمكن أن يعتبر منهج التجمعات أكثر من مجرد أداة للتنسيق السياسي، فهو يمكن أن يعمل كأداة مهمة لإدارة الميزانية العامة. وعلى سبيل المثال، يمكن للحكومات الأفريقية أن تمنح مزيداً من الاهتمام لأولويات الميزانية القومية في جميع التجمعات الأربعة المقترحة. ولأن برنامج النيباد استطاع تحديد أولويات سياسة بعينها فإن تنظيم مصروفات الميزانية على أساس نظام المجموعات يساعد الحكومات على جمع موارد الميزانية اللازمة لأولويات برنامج النيباد.

إعادة تصميم الدعم الخارجي لإصلاحات الخدمة العامة:

يمكن للمتبرعين المشاركة في هذا المجهود ولكن وفقاً لشروط الحكومات المستضيفة. وقد تكون هذه هي الطريقة الوحيدة في ظل الظروف الحالية لإيجاد نقطة التقاء بين مصالح المتبرع والمتلقي، حيث سيكون التركيز على الإسهام الإصلاحات في تحسين الخدمة وخفض نسبة الفقر والنمو الاقتصادي وخفض نسبة الفساد والإهدار العام. ولتنفيذ هذه المقترحات ينبغي على المؤسسات الإقليمية الأهم في أفريقيا وخاصة بنك التنمية الأفريقي والصندوق الأفريقي لبناء القدرة، تحت رعاية برنامج النيباد، أن تهتم بإنشاء صندوق تمويل قيادة الخدمة المدنية تستطيع من خلاله الدول العازمة على إعادة بناء خدمتها المدنية الاعتماد عليه لتمويل مشروعات التنمية، على أن تكون شروط منح التمويل هي تحسين إدارة العوائد وتطوير القطاعات الإستراتيجية المعنية ووضع هياكل الحكم الإستراتيجي المذكور آنفاً.

الجانب المهم في هذه المجهودات هو الاحتياج للقادة الأفارقة لتوفير إطار حكومي يمكّن الحكومات والشعوب من الاستفادة من فرص العولمة والحد من آثارها السلبية. وقد أوضحت إحدى الدراسات التي أجريت مؤخراً أن الدول الأفريقية هي الأقل في العالم من ناحية استعدادها للاستفادة من ظاهرة العولمة (Kiggundu 2002). وهذا الوضع ينبغي أن يتغير، وربما يكون من الأنسب أن يبدأ التغيير ببناء حوار حول القيم الجوهرية والتطلعات الأساسية للدولة، ويجب أن يتجسد ذلك في خطة محورية ترتكز حولها الجهود القومية بغض النظر عن الحزب السياسي الحاكم والخدمة العامة والخدمة المدنية، وإذا أردنا الدقة، نعني دوراً أساسياً في هذه الجهود. ولهذا فنحن نقترح أن تحتوي أي خدمة عامة قائمة على أساس الكفاءة والأداء على واحدة من هذه القيم.

خاتمة:

تختلف الدول الأفريقية في المدى الذي وصل إليه كل منها في مجال إصلاحات القطاع العام. وتبرز الدروس المستفادة من خبراتهم وخبرات غيرهم من دول العالم إن الدولة وخاصة الخدمة المدنية العليا تؤدي دوراً محورياً في مساعدة القادة السياسين على تفعيل أهدافهم التنموية والديمقراطية. وعلاوة على ذلك، فإن هذه الخبرات تظهر أن تلك الدول ذات الاستثمارات الأعلى في مجال الخدمات المدنية تكون أكثر قدرة على التعامل بصورة أكثر فعالية مع تحديات الديموقراطية والعولمة. وعلى هذا

تكون الاستجابات التكتيكية الحالية للتغيير غير كافية، حيث ينبغي أن تكون الموضوعات التي نوقشت في هذا الفصل هي الأساس الذي ينطلق منه منهج إستراتيجي أكثر منه تكتيكي في الاستجابة لهذه التحديثات.

لقد كان نقاشنا في هذه الورقة بغرض إيضاح أن إطلاق مبادرة النيباد يوفر الفرصة الكافية للعمل وفق المناهج والأساليب التي ذكرناها آنفاً. ويعتمد هذا على تفهم أن إصلاحات الحكم الحديثة والعولمة يوفران فرصاً يمكن استغلالها من خلال العمل الوثيق للقادة السياسيين مع شركاء التنمية داخليا وخارجيا لتحقيق تطلعاتهم إلى غد أفضل. إن برنامج النيباد بوصفه مبادرة - إقليمية - يمكن أن يكون له القوة نفسها التي تتمتع بها الإقليمية القومية التي يمثلها.

ملاحظات:

١- تبنت الأمم المتحدة برنامجين تم صياغتهما ليكونا بمثابة اتفاقات بين القارة الأفريقية والمجتمع الدولي، وهما: برنامج الأمم المتحدة لتنمية وإنعاش الاقتصاد الأفريقي ١٩٨٦ والأجندة الجديدة للأمم المتحدة للتنمية الأفريقية في التسعينيات UN-NADAF 1991.

٢- تم تغيير الاسم إلى الاتحاد الأفريقي في يوليو عام ٢٠٠٢.

٣- هذا الوصف لآلية مراجعة النظراء الأفارقة يستتبع ذكر الوثائق الأفريقية التالية: مذكرة التفاهم حول آلية مراجعة النظراء الأفارقة «٩ مارس ٢٠٠٣» منظمة الآلية الأفريقية وعملياتها لمراجعة النظراء «٢٤ فبراير ٢٠٠٣» و «أهداف ومعايير ومواصفات ومؤشرات آلية مراجعة النظراء الأفارقة ٢٤ فبراير ٢٠٠٣» (http://www.nepad.org.en.htm)

٤- قدمت هذه التوصية في تقرير للسكرتارية العامة للأمم المتحدة بعنوان (تقييم مستقل للأجندة الجديدة للأمم المتحدة للتنمية الأفريقية في التسعينيات A/٥٧/١٥٦). الصادرة في ٢ يوليو ٢٠٠٢.

المراجع:

Adamolekun, L. 2002. "Africa's Evolving Career Civil Service Systems: Three Challenges—State Continuity, Efficient Service Delivery and Accountability." International Review of Administrative Sciences 67(3):373- 388.

Adamolekun, L and K. Kiragu. 1999. "Public Administration Reforms." Pp. 159 -174 in Public Administration in Africa: Main Issues and Selected Country Studies, edited by L. Adamolekun. Boulder, CO: West view Press.

African Association for Public Administration and Management. 1984. African Public Services: Challenges and a Profile Jar the Future. New Delhi: Vikas Publishing House.

African Development Bank. 2002. Achieving the Millennium Development Goals in Africa: Progress, Prospects, and Policy Implications Abidjan: African Development Bank.

Ayee, Joseph. 2002. "Governance, Institutional Reforms and Policy Outcomes in Ghana." In Better Governance and Public Policy: Institutions for Democratic Renewal in Africa, edited by D. Olowu and S. Sako. Bloomfield: Kumarian Press.

Berg, Elliot J. 1993. Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa. New York, NY: United Nations Development Program.

Court, J., P. Kristen, and B. Weder. 1999. Bureaucratic Structure and Performance: First Africa Survey Results. Tokyo: United Nations University.

Devas, N., S. Delay and M. Hubbard. 2001. "Revenue Authorities: Are They the Right Vehicle for Improved Tax Administration?" Public Administration and Development 21:211 -222.

Elbadawi, I. and A. Gelb. 2003. "Financing Africa's Development: Toward a Business Plan?" Pp. 35 -76 in Beyond Structural Adjustment:

The Institutional Context of African Development, edited by N. van de Walle, N. Ball, and V Ramachandran. London: McMillan.

Haque, N. U. and 1. Aziz. 1999. "The Quality of Governance: 'Second Generation' Civil Service Reform in Africa." Journal of African Economies 8(1):68106-.

Kiggundu, Moses. 2002. "Restructuring the African State for More Effective Management of Globalization." Special Issue of African Development.

Kiragu, K and R. Mukandala. 2003. "Public Service Pay Reform: Tactics, Sequencing and Politics in Developing Countries: Lessons from Sub-Saharan Africa." Paper presented at World Bank Regional Workshop on Governance and Public Management, Johannesburg, RSA.

Lienert, I. 1998. "Civil Service Reform in Africa: Mixed Results After l0Years." Finance and Development 35(2):1- 7.

Lindaubr, D and B. Numberg, eds. 1994. Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa, Washington D.C.: The World Bank.

Moore, M. 1998. "Death Without Taxes: Democracy, State Capacity &Aid Dependence in the Fourth World." Pp. 841 12- in The Democratic Developmental State, edited by M. Robinson and G. White. Oxford: Oxford University Press.

Mosher, F C. 1968. Democracy and the Public Service. New York: Oxford University Press.

Mutahaba, G and K. Kiragu. 2002. "Lessons of Administrative Reform From Some African Countries." Special Issue of African Development.

NEPAD. 2003. African Peer Review Mechanism, Base Document. Africa: NEPAD.

OECD. 2001. Public Sector Leadership for the 21st Century. Paris: OECD.

Olowu, D. 1999. "Redesigning African Civil Service Reforms." Journal of Modern African Studies 37(1):1- 23.

________ 2001. "Pride and Performance in African Public Services: Analysis of Institutional Breakdown and Rebuilding Efforts in Nigeria and Uganda." International Review of Administrative Sciences 67W: 117- 134.

________ 2003a. "African Governments and Civil Service Reforms." Pp. 10130- in Beyond Structural Adjustment: The Institutional Context of African Development, edited by N. van de Walle, N. Ball, and V Ramachandran. London: McMillan.

________ 2003b. "The Crisis in African Public Administration." In Handbook of Public Administration, edited by P Guys and P Jon. London: Sage Books.

Olowu, D., and S. Sako, eds. 2002. Better Governance and Public Policy: Institutions for Democratic Renewal in Africa. Bloomfield: Kumarian Press.

Otobo, E. 1997. "The Civil Service and the Private Sector in Africa: From a Relationship of 'Conflict' to 'Complementarity." Development Policy Management Network Bulletin Vol. ig Number 1, July 1997.

Peters, G. 1996. The Future of Governing: Four Emerging Models. Kansas: University of Kansas Press.

Phiri-Mundia, Brenda. 2003. "Agencification as Strategy for Performance Improvement in Tax Administration: A Case Study of the Zambian Revenue Authority." Master of Arts Research Paper, Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.

Rakner, L. and S. Golpen. 2003. "Tax Reform and Democratic Accountability in SubSaharan Africa." Pp. 77100- in Beyond Structural Adjustment: The Institutional Context of African Development, edited by N. van de Walle, N. Ball, and V Ramachandran. London: McMillan.
Rouban, L. 1995. The French Civil Service. Paris: Institute International d'Administration Publique.

Schiavo-Campo, S. and P Sundaram. 2001. Improving Public Administration in a Competitive World. Manila, Philippines: Asian Development Bank.

Smoke, P. 2003. "Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges." Public Administration and Development. Special Issue on African Decentralization and Local Governance 23(l):5 -16.

Stevens, M and S. Teggenmann. 2003. "Comparative Experience with Administrative Reforms in Ghana, Tanzania, and Zambia." Paper delivered at World Bank Regional Workshop on Governance and Public Management, Johannesburg, June 9 -13.

United Nations. 2001. World Public Sector Report: Globalization and the State, Part 2, Executive Summary. New York: United Nations.

United Nations. 2002. World Economic and Social Survey. New York: United Nations.

World Bank, 1991. The African Capacity Building Initiative: Toward Improved Policy Analysis and Development Management. Washington: World Bank.

____ 1993. The East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy New York: Oxford University Press.

____ 1997. World Development Report—The State in a Changing World. New York: Oxford University Press.

______ 2002. World Development Indicators 2002 Washington D.C.: World Bank.

2003. "Administrative and Civil Service Reform—Strategies and Sequencing in Public Sector Reform." Washington D.C.: World Bank.

Retrieved September 26 at (www.worldbank.org/publicsector/civilservice/strategies.htm).

Young, M. 1958. The Rise of Meritocracy 18 702033-. Baltimore, MD: Penguin Books.

الفصل العاشر:

إعادة بناء الثقافة الإدارية لجنوب أفريقيا: من ثقافة إدارية عنصرية إلى ثقافة تضامنية

لُندُلوزا ل. لافونو

Londoloza L. Luvuno

قُبيـل الانتخابات الديمقراطية الأولى فـي جنوب أفريقيا عام ١٩٩٤م كانت هناك حاجة ماسـة إلى إجـراء تعديلات للثقافـة البنيوية والإدارية؛ وذلـك لضمان توفير مؤسسـات خدمـة عامة ذات كفاءة وفعاليـة عاليتين. وكان لا بد أن يتبنى مسـئولو الدولة أيديولوجية سـيادة الدسـتور وإعلاءها على سـيادة البرلمان وبإقراره وتأكيده عليـه من قِبل موظفي الدولة في جميع المؤسسـات الحكومية وكذلك أفراد المجتمع. وبسـبب تبني إيديولوجية سيادة الدسـتور في جنوب إفريقيا لم تتح الفرصة لموظفي الدولة لاسـتخدام سـلطتهم كما يروق لهم، وكان لزاماً عليهم ممارسـة سلطتهم بما يخـدم المصلحة العامـة مع بقاء التزامهم بتمكين التشـريعات المؤقتة. (القانون ٢٠٠ لسـنة ١٩٩٤). هذا التغيير الهائل كان السـمة الأساسية للتحول من الثقافة الإدارية العنصرية - التي اتسـمت بتطورات عنصرية، وانتشـار ثقافة الأخـذ بالثأر والعزلة السياسـية والاقتصادية والاجتماعية وعدم الاستقرار الإداري والسياسي، ونزع ملكية الأراضـي - إلى ثقافـة إدارية ذات توجه تضامنـي «Ubuntu». ويعد مفهوم التمييز العنصـري «Apartheid» مناقضاً لمصطلـح «Ubuntu». فترجمة كلمة «Apartheid» ذات الأصـل الأفريقي هي التفرقة أو العزل «apartness». ويسـتخدم هذا المصطلح لوصف السياسـة العنصرية المقننة من قبل الحزب الوطنـي في الفترة ما بين ١٩٤٨ إلى الفترة ١٩٩٤.

وبإيجـاز، فـإن الثقافـة الإدارية ذات التوجـه التضامني هي، بالأسـاس، نقيض الثقافـة الإدارية القائمة علـى التمييز العنصري، بمعنى أنهـا منهج إداري قائم على الأخلاقيات الإدارية المستحسـنة والعمليات الإداريـة القانونية والمهام الإدارية المؤداة بعدالة متناهية.

ويؤكـد مفهوم كلمة التضامـن «Ubuntu» مبدأ التكافل والتعـاون وروح الجماعة. وهو أسـاس لتطوير شـعور أقوى بالاندماج مع مؤسسـات الخدمة العامة والمجتمع. وهذا المفهوم هو عبارة عن مصطلح فلسـفي مشـتق من تعبير مجتمع الزوسـا/زولو «umntu ngumntu ngabantu» ومعناه: «أعتني بك لمجرد أنك كائن حي». ونجد في سـياق الثقافة الإدارية ذات التوجه التضامني أن المفهوم يعزز مبدأ الإدارة الشـمولية والتنمية والوحدة بين الأجناس والثقة والتعاون والديمقراطية وتطبيق سيادة القانون. وقد وردت الإشـارة إلى ذلك بإيجاز في القسم الأول من الدستور وكذلك في الإجراء الإداري العادل (القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٩٦). وهكذا، فإن الثقافة الإدارية التضامنية تناقض الثقافة الإدارية القائمة على أساس التمييز العنصري وتقدم ثقافة إدارة تعزز بشـكل عام مبدأ التعايش السـلمي وتدعوا إلى حب الخير للجميع وتؤكد على مفهوم روح الديمقراطية.

والنقاش هنا يدور حول نشوء الثقافة الإدارية لجنوب أفريقيا. فقد انتقلت هذه الثقافة من مرحلة الأسلوب القصري للحكم السياسي والتنمية والإدارة المنفصلة والسيادة البرلمانية -التي أدت إلى انتهاكات صارخة لكرامة الإنسان وعدم المساواة وغياب الاستقرار والظلم والتمييز العنصري، والتمييز على أساس الجنس- لتصبح ثقافة إدارية تعزز روح الجماعة واستخدام الأعراف السياسية الاجتماعية لخلق معايير لقياس مستوى جودة الإدارة العامة. والمعايير الأساسية هي الأمانة وسرعة الاستجابة والفعالية والكفاءة وروح التنافس والتمسك بالإجراء الديمقراطي والعدالة الاجتماعية.

وحدد دوفيدي (Dwivedi 2002:7) من خلال عرضه الذي قدمه في أحد المؤتمرات الدولية ثلاثة مناهج أساسية لدراسة أي ثقافة إدارية لأي دولة. ومن بين هذه المناهج الثلاثة منهجان وثيقا الصلة بموضوعنا في هذا الفصل. فالمنهج الأخلاقي "deontological approach" ينص على أن مصادر الممارسة الإدارية في دولة معينة تكون عادة موجودة في معتقداتها الفلسفية والدينية. ووفقاً لهذا المنهج فان اللاهوت الإداري العلماني يقدم الخطوط الإرشادية للأخلاقيات الإدارية. أما المنهج الغائي "teleological approach" للثقافة الإدارية فإنه يحلل نجاح أي قرار استناداً للنتائج التي تتمخض عن تطبيقه. وبذلك، فالتأكيد هنا على العلاقة السببية بين الوسائل والأهداف المرجوة. وفي هذا الصدد، فإن العمليات والإجراءات الإدارية تُحدد من خلال الغاية أو الهدف المطلق. وعليه يخلص دوفيدي (٢٠٠٢:٧) إلى القول إن المذهب الغائي للثقافة الإدارية يؤكد تحقيق النتائج وبلوغ الغايات. ويركز هذا المقال بشكل رئيس على التحليل الغائي للثقافة الإدارية في جنوب أفريقيا.

ويبدأ النقاش بتعريف وتصنيف الثقافة الإدارية المستوحاة من النظام البريطاني، يليه موضوع مصادر الثقافة الإدارية وطرق تعزيزها. ويتأمل المقال بعد ذلك في أسس الثقافة الإدارية في جنوب أفريقيا، ويركز على الدساتير والمعاهدات والقوانين والأخلاقيات الديمقراطية والبيروقراطية في جنوب أفريقيا ومبدأ التضامن واحترام آدمية الإنسان. وتمضي الدراسة في فحص الاستقرار والتغيرات والتهديدات التي تواجه الثقافة الإدارية لجنوب أفريقيا. فالمخاوف بشأن الأسلوب السياسي للحكم في جنوب أفريقيا تعتمد على الهيكل المنظمي المصغر الحالي والحكم التقليدي/ الأصلي للبلاد. ويقترح الجزء الأخير من هذا المقال ضروريات ثقافية إدارية إضافية لتعزيز الحكم الرشيد في جنوب أفريقيا ويؤكد أهمية المنهج الإداري العام الجديد ونظام النزاهة القومي.

تعريف وتصنيف الثقافة الإدارية:

حتـــى نتمكن من تحليل عملية إعـــادة بناء الثقافة الإدارية فـــي جنوب أفريقيا، لا بـــد أن نعرف مفهوم «الثقافـــة الإدارية» إلى جانب مفاهيم أخرى مثل مبادئ التضامن واحترام أدمية الإنســـان. فمديرو المنظمات العامة والخاصة ليس بوســـعهم التغاضي عـــن مواقف وثيقة الصلة بالموضـــوع مثل قيام مدير من الجنس الأبيض بتوجيه انتقاد للأداء الإداري لأحد موظفي القطاع من الجنس الأســـود. وبدلاً من أن يُقدم الموظف تبريـــره للمدير نجـــده يلتزم الصمت أو يرمقـــه بنظرة تنبئ عن عنـــد وصلف. وكما يتضح فإن كروبير وكلكون Kroeber and Kluckhon (٤٢١ :٢٠٠٠) يؤكدان أن جماعة السود يؤدون أعمالهم بإتقان ويظهرون قدراً من الاحترام ولديهم نزعة أقل من البيض لدراســـة النماذج السلوكية للأشخاص. ووفقاً لكروبير وكلكون (٤٢١ :٢٠٠٠) فإن هذا النوع من الســـلوك الثقافي يمكن تصنيفه بالثقافة النفســـية. وتؤكد الثقافة النفسية على ضرورة ضبط الشـــعور كأداة لحل المشـــاكل. وفي ذلك إشـــارة صريحة لتحسين سلوك الشخص وتعديل الأخطاء التي تُرتكب عن جهل وإعادة تعلم طرق جديدة للقيام بالأشـــياء والعيش في مجتمع موحد. ويجســـد التمييز العنصري السياسة العنصرية المقننـــة من قبل الحزب الوطني في الفترة بين عام ١٩٤٨-١٩٤٠ :٤٢١. وتمتد جذور هذه السياسة إلى سياسات التفرقة الأولى لجنوب أفريقيا. بيد أن التمييز العنصري كان لـــه وقع أبلغ مـــن التفرقة ذلـــك أن الأول عمد إلى تنظيـــم التصنيف والعلاقات والانقســـامات العنصرية. فلقد صورت هذه الثقافة الســـود على أنهم أناس متخلفون وغيـــر متحضرين ولذلك يجب عزلهم عن البيض. وكانت العلاقة الوحيدة التي تربط بين الجنسين تتمثل في خدمة الجنس الأسود للجنس الأبيض. وتعرض السود للتمييز العنصـــري في كل نواحي الحياة. فلقد قيـــدت القوانين العنصرية حركتهم وتنقلاتهم وحياتهم الاجتماعية.

ويعرف شاين (Schein 2000 :102) الثقافة على أنها جزء من فرضيات أساسية قامت فئة من الناس بابتكارها واكتشـــافها وتطويريها خلال تعلمها لطريقة التعامل مع مشـــاكل التنظيم الداخلي والخارجي. ولذلك يمكن لهذه الثقافة أن تنتقل إلى أعضـــاء جدد لتكون الطريقة المثلى للاســـتيعاب والتفكير والشـــعور الذي يرتبط بهذه المشـــاكل التنظيمية. ومثل هذا النوع من الثقافـــة يمكن أن نصنفه بالثقافة التاريخية؛ لأنه يؤكد علـــى التراث والتقليد الاجتماعي لأي منظمة. أما فوكس و ميـــر (Fox and Meyer (1995:30 فإنهمـــا يعرفان الحضارة بمجموعة الســـلوكيات المكتسبة والسمات والخصائص الخاصة بمجتمع أو جماعة أو فئة من الأشخاص.

كما يمكن أن تعرف الثقافة بأنها مجموعة القيم الأعراف والنتاج الصنعي والنماذج السلوكية المقبولة للمجتمع أو لجماعة أو فئة ما. ويطلق عليها أيضاً الثقافة المعيارية. ووفقاً لكروبير وكلكون (٢٠٠٠ :٤٢١) فإن الثقافة المعيارية تؤكد بشكل متزايد على قواعد وطرق القيام بالأعمال إلى جانب الأمثلة العليا والقيم وسلوك الإنسان. ومصطلح الإدارة في الثقافة الإدارية يعني طريقة القيام بالمهام الإدارية وطريقة سير الأعمال. وفي هذا السياق فإن المهام هنا تعني ذلك النشاط الذي يؤديه موظفو الدولة للمساعدة في تنفيذ سياسات وتحقيق أهداف القطاع العام. وبالطريقة نفسها؛ فإن مصطلح العمليات «processes» يشير إلى طرق أداء السلطات العامة للمهام الموكلة إليها، وطريقة توصلها وتنفيذها للقرارات. ويؤدي القانون دوراً أساسياً في بدء وتسهيل وتنظيم العملية الإدارية.

وبناء على التحليل السابق فإن معنى الثقافة الإدارية يتجلى لنا بوضوح خاصة إذا تطرقنا إلى شرح أنشيريكو Anchiarico (1998:4) عندما عرف الثقافة الإدارية بأنها سلوك وقيم ومعتقدات قابلة للنقل في منظمة خدمة عامة وتتعلق بدور المنظمة وعلاقتها بالعامة. وتنشأ هذه الثقافة نتيجة لمجموعة عوامل بنيوية وتاريخية وسياسية معاصرة، إذ بدورها تحدد القوانين الداخلية والأعراف والميل نحو الإصلاح. وتؤثر الثقافة الإدارية في سلوكيات التعامل فيما بين المنظمات الحكومية، وبين مسئولي الدولة والمعينين السياسيين. إن فهم الثقافة الإدارية لجنوب أفريقيا - بمعناها الواسع - على أنها النموذج الأمثل للقيم والأعراف الجوهرية يوضح الطريقة التي تقدم بها الخدمات في جنوب أفريقيا.

ولأن مصطلح الحكومة لدى العديد من الناس يحمل في طياته معاني عدم الكفاءة وغياب الفعالية والفساد، فإن الثقافة الإدارية الجديدة تدور حول فكرة القيام بالإجراء الصحيح في أولى المحاولات وذلك مثل القضاء على الانقسامات العرقية وحالة عدم الثقة وبناء مؤسسات حكومية متعاونة وبناءة. ولذلك فإن هذا النوع من الثقافة الإدارية يصنف كثقافة بنيوية تبين وتوضح الطريقة التي على أساسها تم تنظيم وتكوين الهيكل الهرمي للمؤسسات في جنوب أفريقيا. ويوضح كروبير وكلاكون (٢٠٠٠ : ٤٢١) أن مثل هذه المؤسسات الإدارية يتعرف عليها عن طريق الشعارات والأعلام والأفكار والرموز والنتاج الصنعي القومي. ويصنفان هذا النوع من الثقافة بوصفه ثقافة جينية أو وراثية (كروبير وكلاكون ٢٠٠٠).

إن مصطلـــح التضامن "Ubuntu" يعني ضمنياً وحدة المجموعات العرقية المختلفة ممـــن يتبعون طرقاً منصوصاً عليهـــا أو غير منصوص عليها في التعايش والتفاعل مع الآخرين. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال هناك ثقافات متعددة مثل ثقافة الزوسا والســـوثو و الزولو والثقافات الهندية والأفريقية والإنجليزيـــة، وجميع هذه الثقافات تعيش وتتفاعل بعضها مع بعض. وعلى الرغم من عدم توافر تعريف مختصر لمصطلح "Ubuntu"، إلا أنه يشـــير إلى الأفـــكار التي تدور حول الإنســـانية واعتناء الجماعة بأفرادها على أساس الأخوة والوحدة الاجتماعية بغض النظر عن الاختلافات العرقية. وبمـــا أن مدلول مصطلح التضامن "Ubuntu" يتعارض مع فكرة الأنانية الفردية فإنه يتعين على المديرين في مؤسســـات الدولة تعزيز المســـاواة الاجتماعية من خلال تأكيد عدم الوقوف ضد مصلحة جنس من أجل جنس آخر أو تقديم مصلحة لشـــخص غير مستحق على حساب شخص آخر مستحق لها. وترتبط كلمة "التضامن" أيضا بكلمة أخرى نابعة من ثقافة الزوســـا وهي كلمة "Abantu Kuqala" وتعني "الشـــعب أولاً". وهنا فإنه يتعين على مديري المؤسســـات الحكومية خدمة شـــعبهم على النحو الأمثل. فعليهـــم تقديم الخدمات بما يتماشـــى مع مبدأ "الشـــعب أولاً" والمنصوص عليه في الوثيقة البيضاء لتحويل الخدمة العامة.

مصادر الثقافة الإدارية وسبل دعمها في جنوب إفريقيا:

في الوقت الراهن ووفقاً للقانون التشـــريعي ولمبدأ سيادة القانون، تؤكد المادة ١٩٥ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا أن مبدأ التضامن ومبدأ «الشعب أولاً» قُدر لهما أن يكونـــا مصادر للثقافة الإدارية الحالية في جنوب أفريقيا. وتحتوي العمليات الإدارية الموروثة من عهد التمييز العنصري على قوانين إدارية مكنت مسؤولي الحكومة البيض مـــن الإبقاء على الإدارة والتنمية الانعزالية القائمة على أســـاس العرق. فقد ادُّخرت الوظائف الإدارية المرموقة للبيض الذين يمثلون أقلية، في حين تركت الوظائف المتدنية للسود الذين يمثلون أغلبية. وهكذا، فإن الثقافة الإدارية الحالية للمسئولين التنفيذيين من السود والبيض من جميع المستويات تحكمها خطوطاً إرشادية وضعت بهدف حماية حقوق الأفراد والوقاية من الممارســـة غير العادلة للنظام البيروقراطي. وتجرى حالياً محـــاولات للخروج بأخلاقيات إدارية جديدة تشـــترط تحلي موظفـــي الدولة بالأمانة والإيجابيـــة والكفاءة والفعالية وروح المنافســـة وموالاتهم للأخلاقيـــات البيروقراطية والديمقراطية والعدالة الاجتماعية.

أسس الثقافة الإدارية لجنوب أفريقيا:

تأسست الثقافة الإدارية لجنوب أفريقيا على مجموعة من المبادئ الإدارية والسياسية التي انطلقت من ثقافة التمييز العنصري إلى التطبيق الفعلي للنظريات الأساسية المتجسدة في الدستور الحالي، ومبدأ سيادة القانون، والأخلاقيات البيروقراطية والديمقراطية إلى جانب مبدأ التضامن ومبدأ «الشعب أولاً» التي سنتطرق إليها في الصفحات التالية.

دستور جمهورية جنوب أفريقيا (القانون ١٠٨ لسنة ١٩٩٦م):

يضع الدستور (قانون ١٠٨ لسنة ١٩٩٦م) حجر الأساس للديمقراطية والمجتمع المنفتح الذي ترتكز فيه المجالات الثلاثة للحكومة على احترام إرادة الشعب والذي يوفر القانون فيه قدراً متساوياً من الحماية لجميع المواطنين. وهنا يتأكد تحسن جودة مستوى المعيشة للجميع. ويؤكد الدستور على بناء دولة جنوب أفريقيا الديمقراطية الموحدة وصاحبة السيادة والقادرة على تبوأ مكانتها المستحقة بين باقي الدول. وهكذا، فإن الجزء الأول من الدستور يؤكد أن دولة جنوب أفريقيا تقوم على أساس القيم التالية:

- كرامة الإنسان وتحقيق المساواة وتنمية حقوق وحرية الإنسان.
- مناهضة العنصرية والتفرقة القائمة على أساس الجنس.
- سيادة الدستور والقانون.
- حق جميع البالغين في الاقتراع والتسجيل بقوائم الانتخاب وإجراء انتخابات دورية وتطبيق نظام تعدد الأحزاب لضمان إجراء المساءلة واستجابة المسؤولين وانفتاح المجتمع.

وهكذا فالعمليات الإدارية والمؤسسات الإدارية التي تنتهك ما جاء في المادة الأولى من الدستور ستُعد خارجة على الثقافة الإدارية المنصوص عليها. أما بالنسبة للدستور فقد نصت المادة ١٩٥ على أن الثقافة الإدارية ينبغي أن تتألف من القيم والمبادئ الأساسية التي تحكم الإدارة العامة وجاء في هذه المادة ما يلي:

- تأكيد الالتزام بدرجة عالية من معايير الأخلاقيات المهنية والحفاظ عليها.
- ضرورة تعزيز استخدام الموارد العامة بفعالية وكفاءة واقتصاد.

- ضرورة توجيه الإدارة العامة توجيهاً تنموياً.
- توفير الخدمات على نحو محايد وعادل ومتساوٍ وبدون تحيز.
- الاستجابة لمطالب الشعب وتشجيع العامة على المشاركة في صنع السياسات.
- مساءلة الإدارة العامة.
- تعزيز الشفافية عن طريق توفير وإتاحة المعلومات الدقيقة للعامة في حينها.
- الإدارة الرشيدة للموارد البشرية وإجراء ممارسات للتنمية المهنية لتحقيق أقصى استفادة من القدرات البشرية.
- يجب أن تكون الإدارة العامة ممثلة لشعب جنوب أفريقيا وأن تكون ممارسات إدارة الأفراد والتوظيف قائمة على أسس المقدرة والموضوعية والعدالة إلى جانب الحاجة إلى ضبط حالة اللاتوازن التي اتسم بها الوضع السابق في البلاد بهدف الوصول إلى قاعدة عريضة من التمثيل الشعبي.

إن الثقافات الإدارية التي جاءت وليدة للإجراء الإداري العادل (المادة ٣٣ من الدستور) كانت مستوحاة من الدستور المؤقت، القانون ٢٠٠ لسنة ١٩٩٣م. ووفقاً لهذه المادة فإن الموظفين المعنيين بشئون العامة يجب أن تتوافر فيهم الصفات التالية:

الالتزام بالقانون: يجب على أي مؤسسة حكومية التقيد بقوانين وسياسات الدولة عندما تكون بصدد تنفيذ مشروع عام. وهذا عكس ما كان عليه الحال قبل إجراء الانتخابات الديمقراطية، فكانت القرارات تتغير بما يناسب رغبة رئيس البلاد.

العدالة في اتخاذ الإجراءات: يفسر تافت Taft (١٨٧:١٩٩١) ذلك بالابتعاد عن التحيز والخداع أو أي عمل مجحف ينافي المبادئ. وفي حالة وجود ما يهدد حقوق الإنسان فلابد من اتخاذ إجراء تصحيحي عاجل. وفي هذا السياق، فإن مبدأ "الشعب أولاً" يملي على مديري المؤسسات الحكومية تقديم تفسير مع اعتذار وتصحيح الوضع في الحال.

التروي وتقديم مبررات مقنعة: عندما تقل جودة تقديم الخدمات أو جودة أداء المهام أو يتم إيقافها، فإنه يجب تقديم خطاب خطي لشرح أسباب قرار وقف تقديم الخدمات للشخص المتضرر خاصة إذا لم ينشر ذلك في الجريدة الرسمية للحكومة أو لوحة الإعلانات الداخلية أو أي مكان آخر. وفي إطار الثقافة الإدارية لجنوب

أفريقيـا فـإن كلمة "reason" لدى المحاكم تعني مبرراً مناسـباً ومقنعاً. وهكذا فإن شـرح مبررات أعمال الإدارة العامة يجب أن تكون واضحة وجلية للمدنيين والقرويين على حد سواء. (Ninnan:1999:403).

تقـديم الخدمات الإداريـة: يجب على مديري مؤسسـات الدولة تقديم الخدمات الإدارية بما تقتضيه الحاجة حتى يكون لديه المبرر في حال انتهكت أو تعرضت حقوق أي فرد من أفراد المجتمع للتهديد.

سيادة القانون والإدارة العامة في جنوب أفريقيا:

وفقاً لجـراي (1998) Gray، فـإن قائمة الحقوق المنصوص عليها في الدسـتور وتحديداً في الفصل الثاني للقانون ١٠٨ لسنة ١٩٩٦م، تشكل مجموعة من القيم كانت محـط اهتمام المجتمـع الدولي. ومن المؤكد أنه لا يمكن إعـادة بناء أي ثقافة إدارية في جنوب أفريقيا بنجاح ما لم تكن قائمة على أسـاس سـيادة القانون وخاضعة لمبدأ الشـرعية. ووفقاً لراوتنباش ومالهيربي (Rautenbach and Malherbe (1994:231 فإن منهج سيادة القانون يحتوي على المبادئ التي كونت جزءاً من القانون الإنجليزي منذ القرن الثالث عشر ورغم ذلك لم تطبق إلا في عام ١٨٨٥ من قبل دايسى Dicey.

وفي نطاق الحديث عن جنوب أفريقيا، فإن مجموعة الحقوق هذه لم يحظَ بها سوى أفراد مجتمع البيض. وشـكّل تأسيس المؤتمر الوطني الأفريقي والمؤتمر الإفريقي في عام ١٩١١ إلى جانب العديد من الأحزاب السياسية المشابهة ورقة ضغط على حكومة التمييز العنصري وموظفيها والهيئات غير الرسمية بغرض تقليص ممارستها للسلطة وإنكارها المتزايد للحريات وحقوق الإنسـان الأساسية للسود والملونين والأسيويين في جنوب أفريقيا، كما شكلت أيضاً آلية لتعزيز الثقافة الإدارية المؤيدة لمبدأ الأداء الإداري العادل. وفي الوقت الراهن يتمتع جميع الأشـخاص في جنوب أفريقيا بهذه الحقوق على قدم المساواة. ونتيجة لمبدأ سيادة القانون وإعلان مجموعة الحقوق الدولية فقد فُسر مثل هذا التأثير في النحو التالي:

- لا يجب السـماح للسـلطات العامة والمسـئولين والهيئات غير الرسمية ممارسة أي سلطة غير مشروعة أو اتخاذ قرارات أو تقديم خدمات تحيزية وبدون الاستناد إلى القوانين، كما لا ينبغي السماح لهم أيضاً بممارسة مهامهم بعشوائية.

- توزيع وتقديم الخدمات بالمســاواة لكل الأجناس في جنوب أفريقيا من قبل السلطة العامة ومن ثم يجب المساواة بينهم فيما يتعلق بمثل هذه الأنشطة الإدارية.

- يجب أن تعمل السلطة القضائية مستقلة عن السلطات القومية والإقليمية والسلطات العامة المحلية. واستقلال القضاة العاملين في المحاكم الابتدائية أو العليا أو الهيئات القضائية الأخرى لضمان احترام حرية وكرامة الإنســان في جنوب أفريقيا وإقامة العدالة والمساواة لكل المجتمعات هناك.

وفي ظل هذا النقاش المحتدم يتضح لنا أن سيادة القانون في جنوب أفريقيا تتطلب تعزيز مبدأ إعادة بناء الثقافة الإدارية من خلال مبادئ الديمقراطية الحقيقة المعروفة وعندهــا فقط تتحقق الرفاهية والرخاء لجميع الأجناس في جنوب أفريقيا. من أجل ذلك، ســنبحث في الفصل التالي الأخلاقيات الديمقراطية والبيروقراطية التي تحكم الثقافة الإدارية في جنوب أفريقيا.

الأخلاقيات الديمقراطية والبيروقراطية التي تحكم الثقافة الإدارية في جنوب أفريقيا:

على الرغم من أن الممارسة الديمقراطية والبيروقراطية للإدارة العامة تطرأ عليها العديد من المشاكل، إلا أنه يجب أن نشير هنا إلى أن هذه المشاكل متأصلة في المناهج المختلفــة للثقافــة الإدارية وأطــر الديمقراطية والبيروقراطية. وهكــذا فإن تعريف المذهب الأخلاقي «للأخلاقيات» يشــير ضمناً إلى «خصائص أو روح أو توجه المجتمع أو الشعب أو النظام»، في حين يشتمل التعريف الغائي للأخلاقيات على المنهج الغائي للإدارة إذ تدفعه حقائق متداخلة لتحقيق الغايات أو الأهداف.

الأخلاقيات البيروقراطية التي تحكم الثقافة الإدارية لجنوب أفريقيا:

تعتبــر البيروقراطية نموذجاً كلاســيكياً للتنظيم. فهي تعيــد إلى الأذهان صورة الروتين والإجراءات الروتينية والتفاصيل اللانهائية لتقديم الخدمات. وبالنقيض، فإن فيبر Weber يشير إلى أن البيروقراطية تؤكد أهمية النظام والاستقرار وأنظمة الحكم والعقلانيــة والتجانس. وفيما يلي بعــض المعلومات المتعلقة بملامح البيروقراطية في إطار الحديث عن جنوب أفريقيا.

النظام والاستقرار: في إطار الحديث عن جنوب أفريقيا وقبل الانتخابات الديمقراطية في عام ١٩٩٤م، انتشرت أعمال الفوضى والشغب والتخريب بشكل يومي.

أنظمة الحكم: كان نظام الحكم في جنوب أفريقيا قبل ١٩٩٤م يعزز قيم سياسة التمييز العنصري ويبرر سياسة التفرقة بأنها أمر ضروري محتجاً بالصراعات العرقية والثقافية الدائرة في مناطق مختلفة من العالم. أما حالياً فإن نظام الحكم يعزز قيم ومبادئ الحكم الديمقراطي.

العقلانية: كانت أنظمة القضاء في عهد التمييز العنصري منحازة إلى جانب مجتمع البيض. أما حالياً فإن القضاء تابع للدستور وقائم على مبدأ سيادة القانون.

التجانس: قبل عام ١٩٩٤م، عززت حكومة حقبة التمييز العنصري السياسات الانفصالية وأيدت مبدأ فصل التنمية. أما اليوم فإن الحكومة الحالية تعزز الوحدة والتجانس والعمليات الإدارية السهلة والبسيطة.

بعد عصر التمييز العنصري احتاجت جنوب أفريقيا إلى بيروقراطية مصمَّمة بهدف التخلص من الكم الهائل للأعمال على نحو منتظم. ووفقاً لسكواير وماثيوز وميهان (Squire, Mathews and Meehan (1997 : 427، فإن البيروقراطية النموذجية لا بد أن تتسم بالعناصر المميزة التالية:

- التخصص: ويشير إلى نوع محدد من العمل.
- التدرج الوظيفي: ويشير إلى سلسلة واضحة لأوامر ورتب السلطة.
- الإجراءات الشكلية: وتشير إلى مجموعة القواعد والإجراءات المتبعة لضمان التناسق والعدالة لكل الأجناس.
- المهنية: وتشير إلى ضرورة تزويد مؤسسات جنوب أفريقيا بموارد بشرية متعلمة. (انظر أيضاً Republic of South Africa 1996:83).

وهكذا فإن ولر (Woller (1998:105 يؤكد أهمية الإنتاجية والمساءلة التدرجية والخبرة التقنية والعقلانية العلمية التي تؤكد مسألة الفعالية والكفاءة.

الأخلاقيات الديمقراطية التي تحكم الثقافة الإدارية لجنوب أفريقيا:

انطلاقاً من تعريف الأخلاقيات الديمقراطية الوارد في هذا الجزء من الكتاب، فإن السلطات العامة في جنوب أفريقيا - وبفضل الثقافة الإدارية التي أعيد بناؤها- يتعين عليها الالتزام بالمبادئ والقيم الديمقراطية في حكمها. ووفقاً لدال (1999) Dahl، فإن الديمقراطية بمعناها الأمثل تعد شرطاً أساسياً لتحقيق "نظام سياسي أفضل" (Dahl 1999:64). وبالتالي فإن الشروط الضرورية لتحقيق نظام سياسي أفضل لن تتأتى إلا من خلال ثقافة إدارية تحكمها مبادئ الديمقراطية. (راجع الجزء ١٩٥ للقانون ١٠٨ لسنة ١٩٩٦).

ووفقاً لتيفو وشيرجولد (88-87 :Teffo and Shergold (2000 يجب أن تكون هذه القيم والمبادئ بمثابة مبادئ ديمقراطية للإدارة العامة وأن تشكل ما يلي:

ضرورة أن تهدف عملية صنع القرار المتعلقة بالخدمات العامة إلى إيجاد أكثر الطرق عدالة وإنصافاً في تخصيص الخدمات بالإضافة إلى إيجاد طريقة مثلى وفعالة يمكن من خلالها تقديم الخدمات الإدارية العامة بهدف سد الاحتياجات الجماعية لمجتمع جنوب أفريقيا.

تحقيق الاستفادة من المصادر العامة (متضمناً ذلك المصادر السلطوية والمعلوماتية والتنظيمية والمالية والطبيعية والموارد البشرية) وتطويعها لسد الاحتياجات الجماعية لكل الأجناس في جنوب أفريقيا.

تشجيع المستفيدين من الخدمات على المشاركة في العمليات الإدارية لتشمل مشاركة المستهلكين ودافعي الضرائب سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة حيث يعتبر ذلك شرطاً أساسياً لصنع قرار ديمقراطي.

يكون للهيئة الجماعية المشكلة من النواب السياسيين المنتخبين سلطة فرض وجمع الضرائب وكيفية إنفاقها.

يتحمل مسئولو الدولة ويكونون مساءلين عن جميع أنشطة الإدارة العامة سواء أخفقوا أو نجحوا في تنفيذ البرامج العامة الموكلة لهم.

يجب أن يتعامل رؤساء ومديرو المؤسسات الحكومية مع الاحتياجات الجماعية لمجتمع جنوب أفريقيا بحساسية وإيجابية.

لا يجب تلبية احتياجات المجتمع على نحو شامل وفعال فحسب، بل يجب كذلك أن تكون متاحة قدر الإمكان من خلال إدارة فعالة واقتصادية للخدمات العامة.

استناداً إلى ما جاء في ميثاق ماجنا كارتا الإنجليزي للحريات المدنية والسياسية (magna carta) الصادر في سنة ١٢١٥، فإن المبدأ الذي ينص على أنه لا يجوز جمع الضرائب من دافعي الضرائب إلا بعد رضاهم وأن يتم توزيع الضرائب بفعالية وشمولية، أصبح ذا قيمة ديمقراطية بارزة لدى مجتمعات جنوب أفريقيا.

تحقق الخاصية البارزة لمفهوم العدالة الاجتماعية معايير أخلاقية عالية، ويتطلب ذلك تحلي موظفي حكومة جنوب أفريقيا وموظفي الخدمة المدنية غير الرسمية بالنزاهة في تأدية عملهم. ووفقاً لأرجريس Argyris (١٩٩٦) فإن النزاهة تشمل معاني العدالة والقيم الأخلاقية والولاء والتقوى والكرامة والأمانة. ويُعد ذلك مطلباً قوياً للمادة ٣٣ من قانون الإدارة العادلة. وبالنسبة لمسألة العدالة الاجتماعية، فإنه يتعين على مسؤولي الدولة وموظفي الخدمة المدنية غير الرسمية أن يسألوا أنفسهم هذه الأسئلة:

كيف يمكن تأسيس إدارة عامة أفضل؟ وكيف يمكن توصيل كل الخدمات بالتساوي إلى كل الأجناس في جنوب أفريقيا؟

كيف يمكن تقديم خدمات ذات جودة عالية بأقل تكلفة إلى أشد الناس فقراً في جنوب أفريقيا؟

هل تدعم السياسات الجديدة للحكومة مبدأ المساواة؟

إن من بين القيم العليا التي يفرضها مبدأ سيادة القانون هو عدم إضفاء صفة السرية على مشاريع الإدارة العامة وإجراؤها علانية. (Fox and Wissink1990:83).

وعلى هذا، فإن الالتزام البيروقراطي والديمقراطي للمصلحة العامة يجب أن يبني أساساً متيناً لخلق شعور قوي بالمسؤولية لدى مسؤولي الدولة من كل الأجناس (المذهب الأخلاقي) وأن تشجع السلوكيات والمواقف على الخروج بثمار العمل الإداري (المذهب الغائي) التي ستعود بالنفع على كل الأجناس في جنوب أفريقيا.

المذهب الإداري التضامني أساساً للثقافة الإدارية في جنوب أفريقيا:

أقر فيرويرد Verwoed بالعجز الذي شهدته جنوب أفريقيا عندما قال:

إن السياســة التي تنتهجهــا إدارتي تقضي بأن تعليم الأفارقة الســود يجب أن يكون اعتماده الكلي على مدخرات مجتمع البانتو، ويجب أن يستمد جذوره من روح وكيان هذا المجتمــع، فليس لأبناء البانتو مكان في المجتمــع الأوروبي إلا لفئات معينة من الوظائف. فمــا الفائدة إذاً مــن تدريس أبناء البانتو مادة الرياضيات التــي لن تفيدهم في حياتهم العملية؟ سيكون ذلك ضرباً من العبث، ولذلك يجب أن يكون مجال التعليم موافقاً لنوعية فرص العمل التي ستقابلهم وبما يتناسب مع محيطهم البيئي. (Verwoerd 1958:14).

وأعــاق هذا العجز تنمية التعاون وروح المنافســة والقدوة والممارســات والعمليات الإدارية والسياسات والإجراءات والقيم والمؤسسات الإدارية للأفارقة السود والملونين والهنــود. ولمواجهة هذا العجز، عمــدت الثقافة الإدارية لجنــوب أفريقيا إلى إعادة تشــكيل عقول مديري المؤسسات الحكومية والمجتمع ككل بما يتناسب مع عملية إعادة بنــاء المجتمعات والمؤسســات العامة الخدمية، وقامت ببعــث روح جديدة في المواطن ورفع معنوياته وإعادة هندســة العمليات والممارســات الإدارية. ووفقاً لميبنجي وماري (Mbingi and Maree (11-15 :1995 فإن الثقافة الإدارية التضامنية لجنوب أفريقيا كان ينبغي أن تحقق نتائج ايجابية متعددة.

ويتعــين أن تؤدي الثقافة الإدارية التضامنية إلى خلــق مواطن يتمتع بروح التعاون والتنافس. ولضمان صمود اقتصاد جنوب أفريقيا أمام الاقتصاد العالمي يجب التخلص من مسألة تهميش الموظفين السود، ويتمثل ذلك في منحهم وظائف متدنية وذلك قبل إلحاق جيل جديد من بني جلدتهم بالأنظمة التعليمية. ويجب أيضاً تنمية روح التعاون فيمــا بينهم للتعامل مع قضايــا التنمية التي تواجه جنــوب أفريقيا. وهذا يعني حق حصول جميــع الإداريين وأفراد المجتمع على تدريبــات تنموية جادة بغض النظر عن أعمارهــم ومهاراتهم. وفي الوقت الراهن فإن ثقافة التدريب تســتهدف المســتويات الإدارية العليا متعددة المهام وتقيم بشكل دوري.

إحــدى نتائج تطبيق الثقافة الإدارية التضامنيــة الأخرى يجب أن تتمثل في تنمية المنظور التعاوني والتنافسي. وتعد عملية تغيير المفاهيم من أصعب القضايا التي تقف أمام تفهم عملية التحول. ومما يزيد هذا الأمر تعقيداً صلابة الموقف الذي جاء نتيجة لانتشار الأمية بين السود والسلوك الإقطاعي الارستقراطي لدى البيض. وقوي الدافع لــدى المجتمعات والأفــراد المحرومين من المزايا لإلقاء اللــوم على الآخرين وتحميلهم مســئولية أوضاعهم الحالية. ولذا تجــري المحاولات لتنميــة روح التعاون والتنافس بهدف تجاوز الظروف التاريخية البائســة التي لازمت عصر التمييز العنصري. ومن

ثم فقد جاءت مواقف وتوجهات مسـؤولي الدولة في جنـوب أفريقيا محكومة بمبدأ "الشعب أولاً" الذي ناقشناه آنفاً. ورغم ذلك فقد كان هناك ما يحفز مسؤولي الدولة على توسيع مداركهم بشأن تقديم الخدمة والتعاون والقدرة على المنافسة مع المنظمات الأخرى في العالم.

وإضافـة إلى ذلك فإنه يتعين على الثقافة الإداريـة لمجتمع الأوبانتو تنمية عمليات إدارية تنافسية وتعاونية. والدرس الإداري الذي تعلمته جنوب أفريقيا هو أنه في حالة عزم القطاع العام المنافسـة على نطـاق عالمي فإنه بحاجة إلى تنميـة عمليات إدارية منافسة وفريدة وملائمة لمجتمعه ذي الأغلبية الأمية. ولذلك فإنه يتعين على منظمات الخدمـة العامة فـي جنوب أفريقيا إعادة بنـاء ثقافاتهم الإدارية وتغيير مؤسسـاتهم وضمان إجراء تغيير جذري لسلوك وفكر موظفيها المعنيين بشئون العامة. وهكذا فإن أوكيز (2001) Oakes يذهب للقول «إن الأمة التاريخية هي التي تثبت أن سبب نجاحها يكمن في تبنيها وتنميتها لثقافات وعمليات إدارية مبنية على القيم». (ص ٣٢).

إن الثقافة الإدارية القائمة على مبدأ التضامن يتعين عليها تنمية سياسات وإجراءات تنافسـية وتعاونية. ويعتقد أوكيـز (٢٠٠١) أن التحدي الذي يواجه منظمات الخدمة العامـة التي تعمـل في ظل بيئة فوضوية وتشـهد أحداثاً عنصرية متفرقة تسـودها النزاعـات والعزلة السياسـية والاقتصاديـة والاجتماعية وعدم الاسـتقرار الإداري والسياسـي ونزع ملكية الأراضي هو أن تظل أهدافهـا محور تركيزها. والحقيقة أن النماذج والقضايا الثقافية والمناهج الإدارية جاءت نتيجة لأنظمة سالفة أو ربما أنظمة وسياسـات وإجراءات مسـتقبلية. ولذلك يجب على مديـري الإدارة العامة الاعتبار بالماضي حتى يتسنى لهم إدارة الفرص المقبلة.

إضافة إلى ذلك، فإن الثقافة الإدارية القائمة على أسـاس التضامن يجب أن تعمل على تنمية مؤسسات تنافسية وتعاونية. وكان الغرض من الدستور الحالي، القانون ١٠٨ لسنة ١٩٩٦م، هو ضمان الرخاء للجميع وضمان دولة ديمقراطية ومؤسسات متعاونة. وهكـذا فإن إدارات الدولة التي أنشـئت وفق قانون ١٠٨ لسـنة ١٩٩٦م تتطلب قيام مديري الإدارة العامة بتطبيق الديمقراطية في مؤسسـاتهم من خلال تنمية ممارسات إدارية تعاونية شاملة وفقاً لمبدأ الحكم التعاوني والعلاقات الحكومية الداخلية (الجزء ٤١ للقانون ١٠٨ لسـنة ١٩٩٦م). ولتجنب انتقـال الثقافة الإدارية والديمقراطية إلى يد فئة قلية من القادة الرمزيين المقتدرين، فإن الإبداع المؤسسـي الشـامل يعد مسألة إدارية خطيرة في جنوب أفريقيا.

ومن الضروري أن يتمثل النتاج الأخير للثقافة الإدارية القائمة على مبدأ التضامن في تطوير خدمات عامة تعاونية وتنافسية. ومن المهم أن تلبي منظمات الخدمة العامة في أفريقيا احتياجات العميل عن طريق تقديم خدمات ومنتجات عامة سهلة الاستخدام. ويتعين على القطاع العام في جنوب أفريقيا أن يكون لديه الشجاعة في تقديم خدمات ومنتجات عامة فريدة ومتميزة. فجنوب أفريقيا بحاجة إلى أن تحظى باحترام الشعب من خلال تعامل الإدارة مع الشئون العامة الدولية والداخلية. وتحتاج الإدارة إلى أن تلقى بضائعها وخدماتها المصنعة في جنوب أفريقيا تقدير الدول الأخرى بدلاً من الاعتماد على استيراد البضائع والخدمات والثقافات الإدارية من دول أخرى. وكما ذكر كينيث كاوندا Kenneth Kaunda، فإن على جنوب أفريقيا أن تستهلك ما تصنعه دون الحاجة الى استهلاك ما لا تنتجه. (اقتبسها Mbingi and Maree 1995:11).

مبدأ «الشعب أولاً» أساساً للثقافة الإدارية في جنوب أفريقيا:

إن مصطلح "Abantu Kuqala" يعني "الشعب أولاً" كما ذكرنا آنفاً. وقد أدت القيم الديمقراطية الجوهرية الواردة في دستور جمهورية جنوب أفريقيا إلى تعديل وتنقيح المبادئ الثمانية التالية القائمة على أساس مصطلح "الشعب أولاً" والموجودة في الوثيقة البيضاء لتحسين أداء الخدمة العامة.

استشارة مستخدمي الخدمات:

يتعين على مسؤولي مؤسسات الخدمة العامة والموظفين غير الرسميين استشارة المواطنين بشأن مستوى جودة الخدمة العامة المقدمة وتوفير الخيارات لهم بالنسبة للخدمات متى كان ذلك ممكناً. ولم يكن ذلك المبدأ مقبولاً خلال حكم نظام الفصل العنصري. وخلال ذلك العصر كانت هناك ثلاثة مجالس: مجلس العموم وكان معنياً بخدمة البيض ومجلس النواب وكان معنياً بخدمة الأفارقة الملونين ومجلس الوفود وكان معنيا بخدمة الآسيويين. ومن خلال هذه المجالس الثلاثة كانت تؤخذ آراء المواطنين وتقدم لهم الخدمات، في حين لم تتح أي آلية لأخذ رأي السود الأفارقة؛ لأنهم كانوا بمعزل في موطنهم الصغير وكان عليهم أن يتولوا بأنفسهم إدارة مشاريعهم العامة.

وضع معايير الخدمة:

يتطلب تنفيذ هذا المبدأ أن يكون مواطنو جنوب أفريقيا على علم بمستوى وجودة الخدمات التي ستقدم إليهم ليعرفوا حدود توقعاتهم. ويشمل ذلك تقديم خدمات

جديدة لمن لم تتح لهم فرصة الحصول عليها سابقاً. وعلى الرغم من ذلك فإن كل محاولة بهذا الصدد يجب أن يقوم بها مسؤولو المؤسسات الحكومية بهدف تجاوز الحاجات الأساسية التي يجب أن تحددها معايير الخدمة الحكومة الوطنية. ويجب أن تكون معايير الخدمة هذه دقيقة وقابلة للقياس حتى يتمكن المستخدمون أنفسهم من تقييم الخدمة التي وعدتهم إياها الدولة. إضافة إلى ذلك فإن معايير الخدمة يجب أن تكون ملائمة لأفراد المجتمع وملبية لاحتياجاتهم.

تحسين الخدمات:

وفقاً لقاعدة «المساواة أمام القانون» الواردة في مبدأ سيادة القانون؛ يتعين على مسئولي الخدمات العامة تقديم الخدمات للقاطنين في جنوب أفريقيا على قدم المساواة. وحقيقة، فإن هناك مجتمعات في جنوب أفريقيا تحظى بخدمات عامة ذات جودة عالية في حين يعيش آخرون في ظروف وأوضاع مزرية. ويتضح في إطار مؤشرات إستراتجية النمو والاقتصاد وإعادة البناء أن هناك محاولات جادة تُبذل بهدف تصحيح الأوضاع وتحقيق العدالة من خلال تقديم الخدمات المتوافرة للذين حرموا حق الحصول عليها.

التأكيد على الكياسة:

يمتد مفهوم الكياسة لما هو أبعد من مجرد أن نطلب من موظفي الدولة رسم ابتسامة لطيفة على شفاههم أو أن يستخدم عبارات مهذبة مثل «من فضلك» و«شكراً». فقانون سلوك موظفي الدولة الملحق بالوثيقة البيضاء لتحسين أداء الخدمة العامة (١٩٩٧م) يؤكد أن معاملة الفرد باحترام وكياسة تعد من المهام الأساسية لموظفي الدولة. كما تنص الوثيقة على وجوب قيام موظفي الدولة بمعاملة أفراد المجتمع باعتبارهم «زبائن» من حقهم الحصول على أعلى جودة للخدمات. وهناك بعض من موظفي الدولة يفعلون ذلك تلقائياً وبدون اصطناع، فلقد التحقوا بالعمل في قطاع الخدمة العامة خصيصاً؛ لأن لديهم رغبة حقيقية في خدمة العامة. ويجب أن تغطي هذه المعايير النواحي التالية:

- تحية ومخاطبة العميل مباشرة.
- تحديد هوية الموظف للعميل سواء أكانت المعاملة عن طريق الهاتف أو عن طريق المقابلة الشخصية.

- تطبيق أسلوب الاتصال الكتابي.
- تبسيط وإعادة تصميم نماذج للمؤسسات العامة «ملائمة للعميل» لتحقيق أهداف إدارية تتعلق بالمجتمع.
- تحقيق أقصى سرعة في الرد على الاستفسارات.
- تطبيق سلوك الحوار.
- تحديد طرق التعامل مع الشكاوي.
- تحديد طرق للتعامل مع ذوي الاحتياجات الخاصة مثل كبار السن والعجزة.
- النوع.
- اللغة.

تقديم معلومات واضحة ووافية:

يتطلب تطبيق إستراتيجية مبدأ «الشعب أولاً» تزويد الشعب بمعلومات كاملة وصحيحة وحديثة حول العمل الإداري والخدمات المتوفرة وتحديد الأشخاص المستحقين للحصول على هذه المعلومات. ووفقاً لمبدأ «الشعب أولاً» فإن المعلومات تعد من أقوى الوسائل التي تساعد العملاء على ممارسة حقوقهم في الحصول على خدمة إدارية جيدة. ويجب نشر المعلومات على نحو نشط لضمان توافرها في حينها للمحتاجين إليها خاصة أولئك الذين حرموا سابقاً من الخدمات الإدارية. كما يجب إجراء عملية تشاورية لتحديد المعلومات التي يحتاج إليها العملاء الحاليون والمحتملون وبعد ذلك تحديد طريقة وزمان ومكان تقديم الخدمات.

زيادة الانفتاح والشفافية:

إن النشاطات الإدارية المتعلقة بتقديم الخدمة العامة، باعتبارها إحدى القيم الجوهرية للديمقراطية التي دعا إليها مبدأ سيادة قانون، يجب أن تتم بشكل معلن وليس تحت غطاء ما يسمى بالسرية. (Fox and Wissink88 - 1990:87). وتعد هذه القيمة دليلاً على اتسام الإدارة العامة بالديمقراطية كما تعتبر ضرورية لدعم عملية تغيير توجه الخدمة العامة. إن زيادة الانفتاح والشفافية في الإدارة العامة يعني بناء الثقة بين القطاع العام والمستفيدين من خدماته. ومن أحد الجوانب الأساسية

لهذا المبدأ تأكيده ضرورة اطلاع العامة على الطريقة التي تدار بها الإدارات الإقليمية والوطنية في جنوب أفريقيا ومستوى أداء هذه الإدارات بالإضافة إلى الموارد العامة المستهلكة والشخص المسؤول عنها.

معالجة الأخطاء والإخفاقات:

تشير الحكمة التي تقول إن «لكل حق قانوناً يحميه» إلى قدرة الإدارة العامة ورغبتها في اتخاذ إجراء تقويمي عند ارتكاب أخطاء أثناء ممارسة النشاطات الإدارية. وهكذا فإنه يعتبر مبدأ دستورياً مهماً يخضع لحماية مكتب المدعي العام ولجنة حقوق الإنسان ولجنة تعزيز وحماية الحقوق الثقافية والدينية والمجتمعات اللغوية واللجنة الانتخابية والسلطة الإعلامية. ونتيجة لمبدأ سيادة القانون فإن تحقيق مبدأ «الشعب أولاً» يتطلب إيجاد منهج جديد للتعامل مع المواطنين المتذمرين أو مع شكاواهم. وعلى الرغم من ذلك فإن نظام تلقي الشكاوي يجب أن يتوافق مع المعايير التالية:

- سهولة الإبلاغ: يجب أن تكون أنظمة الإبلاغ سهلة الاستخدام، ويجب تجنب الرسميات المفرطة والمعقدة. تُقدم الشكاوى ضد موظفي الخدمة المدنية. ولا مانع من تلقي الشكاوي هاتفياً.
- السرعة في الرد على الشكاوي: فكلما تأخرت فترة الرد على الشكاوى ازداد العملاء استياءً. وإن حدث ذلك فلا بد من تقديم اعتذار لبق وتفسير واف لسبب التأخير في الرد على الشكوى وهذا في حد ذاته سيزيل الأثر السلبي المترتب على التأخير.
- العدالة: يجب إجراء تحقيق كامل ونزيه للشكاوي. وبسبب جهل بعض الأشخاص بحقوقهم تجده مترددا في تقديم شكوى إلى مسؤول رفيع ضد أحد مرؤوسيه أو شكوى ضد خلل ما في النظام المسؤول عنه.
- السرية: على الرغم من أن كلمة السرية تناقض في ظاهرها مبدأ الانفتاح والشفافية، إلا أنها تعتبر مبدأ فرعياً لا بد منه من أجل حماية هوية صاحب الشكوى. فعدم الحفاظ على هوية مقدم الشكوى سيولد لديه شعوراً من أنه لن ينال نفس الاهتمام في المستقبل.
- الإيجابية في الرد: يجب دائماً الأخذ بعين الاعتبار مشاعر ومخاوف الفرد أثناء عملية فحص الشكوى. فعند حدوث خطأ ما أو تقصير في الخدمة سبق أن وعدت

بهـــا الحكومة يجب أن يكون الرد فورياً مصحوباً باعتذار وتفســير كامل لأســباب الخطــأ أو التقصير. كمــا يجب طمأنة العملاء من أن أخطــاء كهذه لن تتكرر في المســتقبل وأنه ســيتم اتخاذ الإجراء التقويمي اللازم لمعالجة الخطــأ. كما ينبغي تمكين المسؤولين المتعاملين مع العامة في الجهات الرسمية وغير الرسمية من اتخاذ الإجراء اللازم عند حدوث أي خلل ووضع الأمور في مسارها الصحيح.

- مراجعة الشكاوى: يجب أن يشتمل نظام تلقي الشكاوي على آليات لمراجعة الشكوى وتقــديم اقتراحــات بإجراء تعديلات للحــد من تكرار الأخطــاء أو الإخفاقات في المستقبل.

- التدريــب على التعامل مع الشــكاوى: يجب تعميم إجراءات التعامل مع الشــكاوى في جميع مؤسســات الخدمات العامة وتدريب الأفراد المعنيين على الإجراء الواجب اتخاذه عند تلقيهم شكاوى.

الحصول على أفضل قيمة ممكنة للمال:

اتســمت النماذج الإدارية في عصر التمييز العنصري بالتعقيد والمحدودية بســبب عامل اللغة؛ الأمر الذي أدى إلى تعقيد الأمور أمام الأميين من أفراد المجتمع. ولذلك فإن مبدأ «الشــعب أولاً» يدعو إلى تبسيط نماذج الإدارة العامة. فيجب القضاء على آثار عدم الفعالية وتبديد القدرات قدر المســتطاع. ويمكن القول إن هناك ثلاث قيم جوهرية تزيد من الفعالية الإدارية وهي على النحو التالي:

أولاً : الفعالية، وتتمثل في قيام مسؤولي الخدمات العامة بتنفيذ مشاريع عامة خلال وقت قياسي.

ثانياً : الكفاءة، وتتمثل في قيام مسؤولي الخدمات العامة بتنفيذ مشاريع عامة وفقاً لمعايير موضوعة لتحقيق الهدف المرجو منها.

ثالثــاً: الاقتصاد، ويتمثل فــي إمكانية إدارة وتقديم مثل هذه المشــاريع أو الخدمات العامة.

قــد يبدو للوهلة الأولى أن إطلاق كلمة زبــون "customer" على المواطن قد تكون غير مناسبة خاصة إذا كنا ننظر في مبدأ "الشعب أولاً". ولكن على الرغم من ذلك، فإن اســتخدام كلمة زبون "customer" بدلاً من كلمة عميل "client" يكون لها مدلول قوي إذا استخدم في سياق تحسين تقديم الخدمات، وكذا تطبيق مبدأ سيادة القانون

والمبادئ الأخرى المصاحبة له. فمعاملة المواطنين على أنهم "زبائن" يعني الاستماع إلى آرائهم والنظر إليهم بعين الاعتبار أثناء عملية صنع القرار المتعلق باتخاذ الإجراءات الإدارية لتقديم الخدمات ومعاملتهم بتقدير واحترام والتأكد من أن المستوى المهني وجودة الأنشطة الإدارية العامة هي دائماً عند أعلى معدلاتها والاستجابة الفورية المتعاطفة معهم إذا جاءت هذه المعايير دون مستوى توقعات عامة الشعب.

الاستقرار والتغيير والتهديدات التي تواجه الثقافة الإدارية في جنوب أفريقيا:

نتج عن العملية الديمقراطية لجنوب أفريقيا في عام ١٩٩٤ استقرار قومي للبلاد. وبعكس ما كان عليه الحال في عصر التمييز العرقي الذي شهد انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان وكرامته واتسم بعدم المساواة والظلم والتفرقة القائمة على أساس الجنس، فإن الثقافة الإدارية الحالية تضمن الوحدة الوطنية وثقة العامة بالدولة والمساواة والعدالة وتلغي مفهوم التفرقة القائمة على أساس الجنس والعرق وتعترف بحقوق الإنسان. كما أدت حالة الاستقرار إلى النمو الاقتصادي والاعتراف بتعددية الثقافات وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، بالإضافة إلى مشاركة المجتمع الدولي وتأسيس الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا النيباد "NEPAD" وظهور منظمة الوحدة الأفريقية "AU" والبرلمان الأفريقي والمحكمة الأفريقية والبنك الأفريقي المركزي (PAP) وصندوق النقد الأفريقي وبنك الاستثمار الأفريقي. كما أصبح بمقدور جمهورية جنوب أفريقيا الديمقراطية لعب دور الوسيط بين الدول المتنازعة داخل القارة السمراء.

على هذا النحو من النزاهة تعتزم جنوب أفريقيا الانضمام إلى المجتمع الدولي لتبدأ في تمهيد الطريق لتغيير الثقافة الإدارية وإعادة بناء وتوجيه الدولة ومؤسساتها وتنفيذ برنامج إعادة البناء والتنمية (RDP)*. ويبقى اهتمام جنوب أفريقيا منحصراً في تلبية الاحتياجات الأساسية وتنمية المناطق الريفية والحضرية والموارد البشرية وبناء اقتصاد جنوب أفريقيا وإتمام وتفعيل عملية التحويل الديمقراطي للدولة والمجتمع ومؤسساته.

النظام السياسي للحكم في جنوب أفريقيا:

بعد مضي أكثر من ٢٤٢ عاماً على هيمنة البيض للبلاد، حيث خضعت في بعض فتراتها للاستعمار الهولندي وفي بعضها للاستعمار الإنجليزي وفي بعضها الآخر لما

* اختصار لـ Reconstruction and Development Program

يطلــق عليه التفرقة العنصرية تحت حكــم الأفارقة، تمكنت جنوب أفريقيا من تحقيق هدفها المطلق بأن تكون دولة ديمقراطية متحررة من القمع السياســي. ويناقش هذا الجــزء باختصار النظام السياســي للحكم فــي جنوب أفريقيا خــلال عصر التمييز العنصري وعصر الديمقراطية. كما ســيناقش بإيجاز الحكم التقليدي أو الأهلي كما يراه التقليديون الآن.

النظـام السياسـي للحكـم فـي جنوب أفريقيـا خلال فتـرة التمييز العنصري:

قبل الاســتيطان الأوروبي الأول فــي جنوب أفريقيا، لم يكن ســكان هذه المنطقة يحكمهم دســتور موحد ينظــم حياتهم ويضعهم في إطار قريب مــن الدولة الحديثة. وبســبب احتــلال الأوروبيين للبلاد، ظهــرت تدريجياً هياكل حكوميــة جديدة وبدأت المؤسســات الأصلية في البلاد تفقد سلطتها. ولكن سلطة هذه المؤسسات الأهلية أو التقليدية لم تختفِ كلية. فعندما تأســس اتحاد جنوب أفريقيا في الحادي والثلاثين من مايو عام ١٩١٠م، وبموجب القرار الصادر في سنة ١٩٠٩م حصلت أربع مقاطعات علــى الحكم الذاتــي. واعتنى هذا النظام الإداري بخدمة البيــض والهنود والأفارقة الملونين. واســتثنى النظام الأفارقة الســود - مجتمع الأغلبية - عندما أعلنت جنوب أفريقيا نفســها جمهورية في عام ١٩٦١م. وكان أبرز تغيير دســتوري هو التحول من النظام الملكي للحكم البريطاني إلى النظام الجمهوري بموجب قرار سنة ١٩٦١م.

وانتخبت مجموعة الناخبين المكونة من ثمانية أعضاء من مجلس الشــعب والشيوخ رئيســاً شــرفياً خلفاً للملكة البريطانية. ولولا ذلك لبقيت المؤسسات ونظام البرلمان البريطاني محتفظة بفعاليتها. وطبقت سياســة التمييز العنصري بشــكل أوسع على الأفارقة بعد تبني القرار الدستوري ١١٠ في سبتمبر عام ١٩٨٣م.

واعتمــاداً علــى القانون ١١٠ لســنة ١٩٨٣م، فــإن الخريطــة التنظيمية المصغرة لحكومة جنوب أفريقيا كما هو واضح في الشــكل رقم (١) يوضح التوســع في تطبيق سياســة التمييز العنصري والذي بدوره أدى إلى تقويــة الثقافة الإدارية القائمة على مبدأ التمييز العنصري والتي فضلت ســيادة البرلمان على الدســتور. ووفقاً للوصف التخطيطي الســابق فإن رئيس الدولة كان يشــغل منصب رئيــس الجمهورية. وكان رئيس الدولة يعمل بموجب مشــورة المجالس الوزارية الثلاثة للبيض والملونين والهنود، بالإضافة إلى مشــورة أعضاء المجلس الوزاري لإدارة شئون هذه التكتلات الثلاثة عند

النظر في شئون تتعلق بالبيض أو الملونين أو الهنود. وكانت السلطة التشريعية المكونة من المجالس الثلاثة مناطة بإدارة المسائل المتعلقة بالشئون العامة.

وكان مجلس الشعب مكوناً من السلطة التشريعية لشئون البيض، إذ تضم رئيس الدولة إلى جانب ١٦٦ عضواً انتخبوا بالاقتراع المباشر و٤ أعضاء انتخبهم رئيس الدولة وثمانية أعضاء انتخبوا بالاقتراع غير المباشر، وبذلك يكون إجمالي العدد ١٧٨ عضواً للسلطة التشريعية من البيض. أما مجلس النواب فكان مكوناً من السلطة التشريعية لشئون الملونين والتي شملت رئيس الدولة وثمانين عضواً انتخبوا عن طريق الاقتراع المباشر وعضوين انتخبوا من قبل رئيس الدولة وثلاثة أعضاء انتخبوا عن طريق الاقتراع غير المباشر وبذلك يصبح عدد أعضاء السلطة التشريعية ٨٥ عضواً جميعهم من الملونين. أما مجلس الوفود فكان مكوناً من السلطة التشريعية المعنية بشئون الهنود، وقد شملت رئيس الدولة و٤٠ عضواً انتخبوا عن طريق الاقتراع المباشر وعضوين منتخبين من قبل رئيس الدولة وثلاثة أعضاء انتخبوا عن طريق الاقتراع غير المباشر، وبذلك يصبح مجموع أعضاء السلطة التشريعية لشئون الهنود ٤٥ عضواً جميعهم من الهنود. وكانت المسائل الإدارية المعقدة التي يصعب اتخاذ قرار بالإجماع حولها تحول إلى لجان استشارية مشتركة أو دائمة للبت فيها وبعد ذلك تقدم النتائج إلى المجلس المعني وبعد ذلك تحول إلى رئيس الدولة قبل عرضها على السلطة التشريعية للشئون العامة. وتتألف السلطة التشريعية للشئون العامة من رئيس الدولة و ٢٠٨ أعضاء، وهي معنية بالتعامل مع المسائل الإدارية لمجتمع البيض ذو الأقلية. أما بالنسبة لشئون الأفارقة السود فلم تكن تحظى باهتمام كافٍ من قبل هذه السلطة بحجة حصولهم على إقطاعيات منفصلة يمارسون فيها الحكم الذاتي.

النظام السياسي للحكم في جنوب أفريقيا خلال العهد الديمقراطي:

في عام ١٩٩٠م سمح للجماعات السياسية في جنوب أفريقيا التي كان محظوراً عليها في السابق ممارسة نشاطاتها، كما تم الإفراج عن القادة الأفارقة الأمر الذي أدى إلى تسهيل عملية التغيير الدستوري. وفي ديسمبر من عام ١٩٩١م ، وبعد إجراء مفاوضات متعددة الأحزاب، وقعت الأحزاب السياسية المتعددة لجنوب أفريقيا على إعلان نوايا مؤكدين فيه التزامهم بصياغة دستور ديمقراطي جديد بأسرع وقت ممكن. وخلال النصف الأول لعام ١٩٩٢م ، أجرت مجموعات عمل نيابية متعددة مفاوضات

دارت حـول المبـادئ التـي يجب إدراجها في الدسـتور الجديد و وتشـكيل و تحديد وظيفة المجلس الدسـتوري وإعادة ضم الاقطاعات الصغيرة السابقة (مثل ترانسكي و بوبهوزاستووانا و فيندا وسيسكي) وإنشاء مؤسسات حكومية مؤقتة بالإضافة إلى عدة ترتيبات أخرى تمهيدية وانتقالية.

وخلال عام ١٩٩٣، اسـتؤنفت المفاوضـات متعددة الأحزاب وتم التوصل إلى اتفاق حول تفاصيل الدسـتور الانتقالي والترتيبات الضرورية لضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة وتأسـيس مجلس تنفيذي انتقالي للإشـراف على تنفيذ الدسـتور الانتقالي. وفي نهاية عام ١٩٩٣، تبنى البرلمان الدستور الانتقالي وقوانين أخرى ضرورية لتسهيل العملية الانتقالية إلى إدارة جديدة. وتم الاتفاق على إجراء انتخابات للبرلمان الانتقالي خـلال الفتـرة ما بين ٢٦-٢٨ مـن إبريل عام ١٩٩٤م على أن يقـوم البرلمان بعد ذلك باعتباره مجلسـاً دسـتورياً بالبدء فـي صياغة وإكمال الدسـتور النهائي في غضون عامين. ونتج عن الانتخابات إقامة مؤسسات تشريعية وتنفيذية وقضائية جديدة على مسـتويات متعددة في عملية استغرقت وقتاً كبيراً. وانتخب البرلمان أول رئيس أسود للبلاد وهو الدكتور نيلسون مانديلا Nelson Rolihlahla Mandela الذي تولي مقاليد الحكم في العاشـر من مايو لعام ١٩٩٤ م وتم بعد ذلك انتخاب نائبين للرئيس ووزراء ومسؤولين آخرين للدوائر الحكومية.

وبذلك شكلت حكومة جديدة مصغرة لجنوب أفريقيا. وبعد الانتخابات الديمقراطية الأولى لعام ١٩٩٤، أصبح دسـتور جنـوب أفريقيا القانون الأعلى للبلاد. ويسـيطر القانون الأعلى على الثقافة الإدارية للسلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية. ويشمل ذلك الثقافات الإدارية للإدارات والمؤسسـات الوطنية والسـلطات الإقليمية والمحلية والمؤسسـات المحلية الفرعية التكميلية. وتتشكل السلطة التشريعية للحكومة المحلية من أعضاء المجالـس الوطنية للمحافظات حيث يتم انتخاب ١٠ أعضاء لكل محافظة من المحافظات التسعة. أما المجلس الوطني فيتكون من ٤٠٠ عضوٍ من أعضاء البرلمان ويتم انتخابهم وفقاً لنظام التمثيل النسبي.

وهكذا فإن السـلطة التشـريعية تتكـون من ٤٠٠ عضوا. أما السـلطة القضائية فتنقسم إلى خمسة مستويات قضائية وهي المحكمة الدستورية التي تختص بالنظر في المسـائل الدستورية، ومحكمة العدل العليا والمحكمة العليا والمحكمة الجزئية والمحاكم العرفية بالإضافة إلى ٢٧ وزيراً للوزارات المختلفة.

وعلى المستوى الإقليمي للحكومة هناك أعضاء المجلس التنفيذي يترأسهم المحافظ. ويحـــدد المحافظ عدد أعضاء المجلس التنفيذي وفقاً للمناصب المتاحة في المحافظة. ويوجد في كل محافظة ســـلطة تشـــريعية مســـئولة من قبل المحافظ وأعضاء المجلس التنفيذي التابعين له. أما الهرم الوظيفي للحكومة المحلية فيتشـــكل من عمدة المدينة يتبعه مستشـــارون محليون ومدير للمدينة يســـانده مديـــرون تنفيذيون. ويتحدد عدد المديرون التنفيذيون وفقاً لعدد مناصب بلدية المحافظة. كما تقوم المؤسسات الفرعية التكميلية بمهام إدارية حددها الدســـتور. وتتشـــكل هذه المؤسسات من قادة تقليديين ومجلس الفولكستاد Volkestad الذي ضم عدد من الحكام البيض الذين كان يحدوهم الأمل في إقامة دولة خاصة بمنأى عن تدخل الحزب السياسي الحاكم الحالي. ولكن سرعان ما خبا نجمهم بسبب هيمنة العملية الديمقراطية في جنوب أفريقيا.

ولضمان إرســـاء ديمقراطية مســـتدامة، يكفل الدستور أيضاً إنشـــاء وزارة الدولة التي تشـــمل خدمة الأمن والإدارة والخدمة العامة والديمقراطية الداعمة للمؤسسات ومؤسسات أخرى تخضع لســـيطرة القانون الأعلى لجمهورية جنوب أفريقيا. وهكذا فإن هذه المؤسسات والدرجات الحكومية الثلاث شكلت الثقافة الإدارية التي لا تتعارض مع دستور جمهورية جنوب أفريقيا.

الحكم المحلي/التقليدي في جنوب أفريقيا الديمقراطية

تتركز معظم النقاشـــات المتعلقـــة بالثقافة الإدارية لجنـــوب أفريقيا حول المناطق الحضرية. والســـبب في ذلك أن الهياكل السياســـية للمدن تكون أكثر تنظيماً من تلك الموجـــودة في المناطق الريفية و بســـبب الانحياز الطبيعي للنظام السياســـي المركزي لجنوب أفريقيا إلى المدن بحكم موقعها الإستراتيجي. وكان من آثار الحكم العنصري أن عـــزل الأفارقة الســـود الذين يمثلون أغلبية في قرى صغيـــرة معروفة بالعنصرية. وحتى يومنا هذا فإن أغلبية الأفارقة الســـود يعيشون في مناطق ريفية تحكمها سلطة محلية.

ووفقاً لتابســـكوت وإســـماعيل Tapscott and Ismail (1995)، فإن هذه السلطات المحلية كانت تتعرض لانتقادات بسبب تعاونها مع القادة البيض السابقين ومع حكومة التمييـــز العنصـــري وتحقيقهـــا لمصالح فئة قليلة من الســـكان معظمهـــم من العجزة الذكـــور. ونتج عـــن تطبيق الحكم المحلي المثير للجدل خلال فتـــرة التمييز العنصري ظهور منظمات مدنية تطالب بإنهاء حكم القادة المحليين غير الشـــرعيين والذي اتسم

بالاستبداد والفساد وعدم الكفاءة والفعالية. وعلى النقيض من ذلك، يذهب لونجو Lungu (1995:7) إلى القول بأن السبب الرئيس لأزمة الحكم التقليدي في جنوب أفريقيا يكمن في عملية غرس الفكر السياسي وفكر مؤسسات قوى الاستعمار في المجتمعات الأفريقية.

وهكذا، فلو أن بريطانيا تمكنت من التوفيق بين الحكم التقليدي (النظام الملكي) والحكم المعاصر للمسنا بالتأكيد جانباً عملياً في حكومة جنوب أفريقيا الآن. أما الحكام المتعددون لقبائل الزوسا والزولو والسوثوس والتيسواناس وزايتيسونجا ونيديبلي وسبيدي وسيسواتي فهم يمثلون سلطات تقليدية أقرها الفصل الثاني عشر من الدستور (الجزء ٢٢١ للقانون ١٠٨ لسنة ١٩٩٦). هذه السلطات المحلية منوطة بمراقبة تطبيق القوانين العرفية الواردة في الدستور. ومن سلطتهم تعديل أو رفض أي تشريعات عرفية بالإضافة إلى إقامة محاكم عرفية لتطبيق القوانين العرفية.

الثقافات الإدارية للسلطات المحلية هي ثقافات معترفٌ بها مادامت لا تتعارض مع الدستور. وعلى هذا الأساس أنشئ مجلس للقادة التقليديين (الجزء ٢١٢ للقانون ١٠٨ لسنة ١٩٩٦). ويكشف النظام السياسي للحكم التقليدي في جنوب أفريقيا عن عدة ثقافات إدارية وثيقة الصلة بالبنية الحديثة للحكم:

- التدرج اللامركزي للعمل الإداري والسلطات المخولة لزعماء الأقاليم ونوابهم الذين يتمتعون بقدر معين من الحكم الذاتي.
- مشاركة العامة في عملية صنع القرار من خلال المنتديات المفتوحة.
- وجود نظام اتصالات مستقر وجدير بالثقة لضمان استمرارية وفعالية السلطات التقليدية.
- ولاء الأفارقة في المناطق الريفية لزعمائهم التقليدين. وبذلك فإن هؤلاء الزعماء يقومون بدور مهم للحفاظ على أمن البلاد، فهم يحافظون على المواطن الريفي في جنوب أفريقيا.

الحاجة إلى ثقافة إدارية إضافية لتعزيز الحكم الرشيد في جنوب أفريقيا:

يشهد نموذج الإدارة العامة الذي يتسم بالتشدد والتدرج والبيروقراطية في أرجاء العالم الصناعي، والذي فرض هيمنته منذ القرن العشرين، تغيراً ملحوظاً ليتحول إلى نموذج الإدارة العامة المرن الذي يقوم على أساس متطلبات السوق. هذا النموذج

الجديد لا يمثل تغيراً في الأسلوب الإداري فحسب، ولكن يعتبر أيضاً تحولاً نحو ثقافة إدارية تهدف إلى تعزيز الحكم الرشيد. ويقدم هذا النموذج، عوضاً عن النموذج التقليدي لإدارة المشاريع العامة، تحولاً قوياً وإعادة هيكلة شاملة للعلاقة بين الحكومة والمجتمع.

ويؤيد منهج الإدارة العامة الجديد تطبيق المنهج العملي في تقديم الخدمات العامة مؤكداً على أهمية الفعالية والكفاءة والإنتاجية في تقديم الخدمات. ويحدد هوجز Huges (1998:6) سبع خصائص تتعلق بتحليل الإدارة العامة الجديدة للثقافة الإدارية:

- تنظيم الإدارة المهنية في القطاع العام.
- معايير ومقاييس واضحة للأداء.
- تأكيد مراقبة المنتج.
- الانتقال إلى تفكيك الوحدات في القطاع العام.
- الانتقال إلى دور أكبر للمنافسة في القطاع العام.
- أهمية تطبيق نموذج الثقافة الإدارية للقطاع الخاص.
- أهمية ترشيد استهلاك المصادر العامة التي سبق الإشارة إليها.

عندما ننظر في أسلوب الحكم السياسي لجنوب أفريقيا في العهد الديمقراطي، يتضح لنا ضرورة قيام مديري القطاع العام بوضع نظام النزاهة القومي، إذ يؤكد ضرورة إجراء تحول للأنظمة والثقافات الإدارية بدلاً من إلقاء اللائمة الأفراد لمنع الفساد والاحتيال وسوء الإدارة وتكرار سياسة التمييز العنصري في جنوب أفريقيا.

ويشير نظام النزاهة القومي إلى منهج الحكم الرشيد في أي دولة بوجه عام. ويسعى هذا النظام إلى تحقيق مستوى معيشي جيد لكل فرد في جنوب أفريقا. كما يهتم بإرساء تنمية مستدامة وتطبيق مبادئ سيادة القانون عند توفي مهام أي عمل إداري. وبسبب تاريخ وطبيعة الثقافة الإدارية في جنوب أفريقيا، وضعت إدارة الخدمة العامة ثماني ركائز لنظام النزاهة القومي:

- إستراتجيات لمحاربة فساد القطاع العام.
- هيئات رقابية.

- مشاركة العامة في العمليات الديمقراطية.
- وعي العامة بدور المجتمع المدني.
- مساءلة التنفيذيين.
- سلطات قضائية وتشريعية.
- وسائل الإعلام والقطاع الخاص والشئون الدولية.
- التعاون الدولي.

وهذه الركائز هي ركائز مستقلة بحد ذاتها، بمعنى أنه إذا أصاب الوهن أياً منها وقع العبء والمسؤولية على عاتق الركائز الأخرى.

خلاصة:

كان نظام الإدارة العامة في جنوب أفريقيا في الماضي يتسم بالتفرقة والتمييز في تقديم الخدمات، وكانت الثقافة الإدارية موجهة لخدمة فئة بعينها من الشعب على حساب الأغلبية. إلا أنه في فترة ما بعد الحكم العنصري؛ أي منذ الانتخابات العامة الأولى في سنة ١٩٩٥م، ظهر نظام إداري اتسم بالديمقراطية والمشاركة. ومنذ ذلك الحين والجهود تُبذل لنقل السلطة إلى المسؤولين المنتخبين وتخفيف الصرامة البيروقراطية والاستفادة من الإدارة الاشتراكية للخدمات العامة. ورغم ذلك فإنه لا يمكن فهم تطور الخدمة العامة في جنوب أفريقيا دون الرجوع إلى تاريخ التمييز العنصري.

ويبقى التحدي قائماً في صنع مجتمع ينعم بالعدالة والمساواة ليكون نموذجاً تأتمُّ به باقي دول القارة السمراء.

المراجع:

Anechairico, P. T. 1998. Modern Anthropology. 2nd ed, London: Thomas Nelson.

Argyris, C., P. D. Baderacoo, and E. Gallivan. 1996. Overcoming Organizational Defence. 6th ed. Needham Heights, Mass.: Allyn and Bacon.

DahI, M. K. 1999. On Reading the Constitutions. Swansea: Swansea University Press.

Dwivedi,0.P.2002."ApproachestoStudyAdministrativeCulture:BalancingCommon Themes and National Differences."PaperpresentedatIASIAConference,June 17 -20, 2002, Public Administration between Globalization and Decentralization:

Implication for Education and Training. Istanbul, Turkey.

Fox, W and I. H. Meyer. 1995. Public Administration Diction. Kenwyn: Juta and Co.

Fox, W. and H. Wissink. 1990. Macro Organization of Public Institutions. Stellenbosch/Grahamstown: University Press.

Gray, J. 1998. False Dawn, the Delusions of Global Capitalism. London: Granta Books.

Hughes, K. B. 1998. "Corruption and Ethics." Quarterly Journal of Economics 12(1): 1 -31.

Kroeber, A. L. and A. Kluckhorn. 2000. Culture: A Critical Review of Concepts of Schooling. London: Farmer.

Lungu, G. F. 1995. "Administrative Decentralization in the Zambian Bureaucracy: An Analysis of Environmental Constraints." MPA Thesis, University of Massachusetts, Boston, MA.

Mbingi, L. and J. Maree. 1995. Ubuntu: The Spirit of African Transformation Management. Randburg: Knowledge Resources (Pty)

Ltd. Ninnian, P. p 1999. "International Rule of Law: Discrimination in the Constitutions of World." Law Journal 27(3):391- 412.

Oakes, D. 2001. You and Your Rights: An A-Z Guide to 1000 South African Consumer Legal and Money Problems. Pleasantville, New York: Reader's Digest Association, Inc.

Rautenbach, I. M. and B. F G. Malherbee. 1994. Constitutional Law. Johannesburg: Lex Patria Ltd.

Republic of South Africa. 1961. The Constitution of the Republic of South Africa. Pretoria: Government Press.

_____ 1994. The Constitution of the Republic of South Africa. Pretoria: Government Press.

_____1995.TheWhitePaperontheTransformationofPublicService.Pretoria: Government Press.

____ 1996. The Constitution of the Republic of South Africa. Pretoria: Government Press.

____ 2003. Welcome to the Boer Afrikaner Nation. Available at (www./ south Africa/crime injustice).

Schein, T. 2000. Culture Sciences, Their Origin and Development. Urbana: University of Illinois Press.

Squire, P. 1, B. Mathews, and E. T. Meehan. 1997. Dynamics of Democracy. Madison: Brown and Beuchmark.

Tafi, K. L. Z. 1991. "The Network of American Laws." Alternative Views: Law Review Quarterly 31(8):1 12 -201.

Tapscott, C. P J. and N. lsmael. 1995. "Rural Local Government." University of the Westerns Cape, Bellville. Unpublished training module.

Teffo, G. N. and Shergold. 2000. "The Other African Experience." South African Journal of Philosophy 15(3):88 -89.

Urray, E. M. F and 0. R. Webb. 1996. Public Productivity Handbook. London: Marcel Dekker Inc.

Verwoerd, H. F 1958. Separate Development: The Positive Side. Pretoria: Information Service, Government Press.

Woller, 0. M. 1998. "Towards a Reconciliation of the Bureaucratic and Democratic Ethics." Administration and Society 7(11):213 -222.

الفصل الحادي عشر

ثقافة الريبة في الإدارة العامة لدول أمريكا اللاتينية

جورج نف

Jorge Nef

تبرز دراسة الثقافة الإدارية لدول أمريكا اللاتينية مشكلتين خاصتين. أولاهما: التنوع الكبير بين الجمهوريات العشرين الواقعة جنوب نهر الريو العظيم. ومع ذلك التنوع، نستطيع أن نلمح ما يكفي من القواسم المشتركة في الظروف والمؤسسات والتقاليد التي تشكل في مجملها منطقة محددة المعالم (Burns 1998: 71)، وذلك على عكس البلدان المتقدمة فى أمريكا الشمالية. ثاني هذه المشكلات تتعلق بدورها بإيجاد تعريف للثقافة الإدارية (Smucker 1988). فمن المستحيل تكوين قالب الخصائص السلوكية والقيمية والإيديولوجية لأمريكا اللاتينية جمعاء أو لذوي الياقات البيضاء، على وجه الخصوص، بصرامة ودقة فذلك أمر مستحيل عملياً. ومع ذلك، فإن المرء يمكنه أن يرسم صورة تفسيرية لمدى أهمية البنية التحتية، متضمناً ذلك الممارسات، والأراء المشتركة، ونظم القيم المتداولة بين موظفي دول أمريكا اللاتينية. وربما أمكن الإشارة إلى ذلك بأنه ثقافة إدارية (Ban 1995: 22)، تشمل مجمل القطاع العام: الحكومة المركزية، وشركات الدولة المحكومة ذاتياً والمتمتعة باللامركزية وظيفيا، والوحدات اللامركزية إقليمياً. ورغم أن التركيز ينصب على البيروقراطية الحكومية، فليس من السهل فصل المجالين العام والخاص، فكلا القطاعين يميل في توجهاته إلى التقاطع، لا سيما في أعلى السلطة وهي النخبة (Mills 1957). فلا توجد ثقافة إدارية، سواء كانت تجارية أو عامة، بمعزل عن الأنماط السياسية والاجتماعية والاقتصادية أو الثقافية الأوسع نطاقاً. بل إن الأبعاد الإدارية لثقافة تتعاطى بقوة مع طريقة تعامل المجتمعات وتفسيراتها لمشكلاتها، متضمناً الذاكرة الجماعية وتقاسم الذكريات التاريخية، والأساطير والرموز، وكذلك الانشقاقات التي وقعت في الماضي.

الإرث التاريخي:

على الرغم من تعقد الحضارات الدينية في عصر ما قبل الحضارة الكولومبية – من الآزتيك والمانيين والانكاس – فقد كان لها أنظمتها الاقتصادية والسياسية والإدارية المتطورة، ولم يبق سوى القليل من هذه التقاليد الإدارية. منذ القرن السادس عشر والسابع عشر وضع الاستعمار الأسس الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بل الإدارية لأمريكا، اللاتينية، فالبنى المؤسسية الفوقية قد ولدت في العالم الجديد بمعزل عن لشبونة ومدريد (Jaguaribe 1964). وفي هذا الترتيب الهرمي، كانت السلطة المطلقة للملك بوصفه مركز كل شرعية وحكمة، وانبثقت السلطة، من الناحية النظريه على الأقل، من التاج بشكل مباشر. ولكن الواقع العملي والجغرافي جعل من هذه السلطة كياناً بعيداً ورمزياً في كثير من الأحيان. وتحت هذه البهارج القانونية كان الإطار

الرسمي والإطار الحقيقي يقعان في عالمين متباعدين، فقد تمتع الموظفون بقدر كبير من الحرية في تفسير وتطبيق المعايير في مواقف بعينها. وظهرت بذلك ثقافة قائمة على التقليد الطقوس، حتى المظهر الدولي للثقافة الإدارية الحديثة اليوم يمكن إرجاعه إلى تقاليد الطاعة والتجنب التي سادت في المستعمرة القديمة (Moreno 1969). قرون ثلاثة من حكومة شبه الجزيرة رسخت في مجملها وجود نمط من التحديث الخارجي. فقد حددت الأحداث الأوروبية الاجتماعية والسياسية، أكثر من الاحتياجات الداخلية المفرطة دورة حياة مسؤولي المستعمرة. فكثير من الأشكال التراثية شبه الإقطاعية والأبوية الموروثة من عصر هابسبيرج، وما كانت تنطوي عليه من المجالس البلدية، والوظائف السهلة، والأبوية المتفشية، وبيع الوظائف الحكومية، وأخيراً الحكم الذاتي المحدود استُبدلت في منتصف القرن الثامن عشر ليحل محلها ما يسمى بالاستبداد المستنير لإصلاحات أسرة البوربون، التي سعت لتدعيم المسؤولية المالية والمساءلة، فضلاً عن تعزيز الكفاءة والاستقامة في المناصب العامة؛ ولكنها كانت تهدف في المقام الأول إلى زيادة فعالية المركزية الإدارية والسياسية بوجه عام، كما أنها وضعت أسس المرحلة الانتقالية من التوجه التجاري إلى النموذج الأولي للرأسمالية.

كان الاستقلال في أوائل القرن التاسع عشر نتيجة للصراعات الأوروبية ولسياسات الدول الكبرى، مثل غزو نابليون لشبه الجزيرة الإيبيرية – إسبانيا –، أكثر منه نتيجة لحركة القومية الواسعة النطاق بين أرستقراطيي العالم الجديد (1992 Keen). ولقد كان تفكك المستعمرات الإسبانية والبرتغالية مظهراً آخر من مظاهر أزمة الشرعية داخل الملكيات، التي كانت حتى ذلك الحين في قمة الاهتمام بهيمنة النظام الإمبراطوري. حتى إن التحرر نفسه لم يكن بفعل الثورة البرجوازية القائمة على أفكار الحرية والمساواة، والحقوق المدنية أو المواطنة الفعالة، فعلى الرغم من أن التحرر السياسي قد اكتنفه العنف إلا أنه أبقى على الممتلكات والامتيازات خالصة لطبقة الأقلية الحاكمة نفسها التي استفادت من الاستعمار. وفي خضم البعد الشديد عن المركزية، كانت الدولة وبناء الأمة على رأس القضايا الرئيسة المتعلقة بالحكم في أوائل القرن التاسع عشر (Burns 1986). ولقد شكلت المركزية والنظام والحفاظ على علاقات الملكية المهمة الأساسية للحكومات الجديدة. وشكل ذلك إعادة إدماج الدول المستقلة حديثاً، بما لديها من اقتصاديات تابعة من الناحية الهيكلية، إلى ما بعد مؤتمر فيينا للتقسيم الدولي للعمل. وكانت الوحدة الوطنية تعني آنذاك الحد من الولاءات المحلية والتعلق بالزعماء، والالتزام بالاتفاق الجدير بالثقة والمبرم بين

مختلف الأقليات الوطنية الحاكمة. ولذا أصبحت مقومات بقاء الدولة وشرعيتها ذات أهمية قصوى. وراوحت التجارب الدستورية في جميع أنحاء المنطقة بين المثالية من جهة وبين محاولات تطعيم المبادئ (النفعية للفيلسوف جيرمي بنتام) داخل الدساتير، مما يقود في النهاية إلى إعادة هيكلة الملكيات تحت ستار جمهوري، وذلك كله في إطار إملائي تسلطي على النمط البونابارتي (نسبة لنابليون بونابرت القائد الفرنسي الشهير).

وظلت معظم هذه البلدان في صراع داخلي؛ فالخزانة العامة للدولة بل الدولة نفسها أصبحت ضمن غنائم المنتصر، وذلك حتى تتمكن الأنظمة الدكتاتورية تحت سلطان أمراء الحرب المظفرين من محاكاة مظاهر النظام. وبحلول منتصف القرن التاسع عشر، ومع زيادة الطلب على المواد الخام في دول أمريكا اللاتينية، وزيادة الفائض أدى ذلك كله إلى حدوث انقسام بين النخب، لتظهر أشكال مؤسسية أكثر استقراراً من أشكال تقاسم السلطة. (Burns 1986). فقد حلت الهياكل الجمهورية التي تشبه في شكلها الرسمي نماذج فرنسية أو أمريكية، محل نظم أمراء الحرب. ولكن الممارسات الراسخة، مثل الوظائف السهلة، والمحسوبية والواسطة بأنواعها سار كل هؤلاء جنباً إلى جنب مع خطاب العالمية. فالتقاليد الموروثة للدولة لم تمس إلى حد كبير (Keen 1992). ومع تبني الدول لنماذج حديثة إلا أن المجتمع المدني ظل واهياً: فبدل أن يكون المواطن وحقوقه هم نواة هذا المجتمع أصبحت الدوائر السياسية تتكون من العائلات والعملاء والرعايا. ومع تزايد التفاوت بين المعايير والسلوك، والخطاب والواقع بدأت سياسة الكيل بمكيالين في الظهور بصورة واسعة ليسد الفساد والعنف والنزعة الأبوية الفجوة القائمة بالفعل.

إن النظم السياسية التي تطورت في المنطقة، وحتى في أكثر البلدان استقراراً ومؤسسية، كانت في أحسن الأحوال جمهوريات استبدادية، وليست ديمقراطيات شعبية بأي معيار من معايير التعريف (Burns 1998). وتعني الحكومة المسئولة والدستورية في هذا السياق القواعد الرسمية للعبة، ولا تعني رؤية راسخة للحقوق والمساءلة. ولقد كانت الأشكال الدستورية والقانونية المنقولة من الشمال في كثير من الأحيان أداة قياس لـ «الحداثة»، عن طريق التقليد، وليست عملاً أساسياً يهدف إلى تقديم الخدمة العامة. فمعظم الوظائف الحكومية كانت اعترافاً بالولاء للسلطات ولم تكن تعني وجود بيروقراطية محايدة نيابية مسئولة (Goldner 1954). وحتى عندما بدأت الجهود الرامية إلى إضفاء الطابع الاحترافي على الكوادر المدنية والعسكرية

للدولة في ثمانينيات القرن التاسع عشر كانت هذه التي تبدو هيئة محايدة للعاملين في الدولة مجرد طبقة للنخبة، فلم يكن للناس العاديين الوصول إليها بأي حال من الأحوال. ولقد تداخلت البيروقراطية والتقاليد التسلطية في النظام السياسي والاجتماعي، والذي كان في جوهره نظاماً تقليدياً، بشكل سطحي فيه بعض القانونية- الرشيدة.

لقد أحدثت موجات الهجرة (ومنها الهجرة من الخارج) نحو المدن الآخذة في الاتساع والتي جاءت مصحوبة بتحول السكان من فلاحين إلى حزب العمال خلال العقود الأولى من القرن العشرين؛ عملية توسع كبير للدولة ولمفهوم الاحترافية فيها في آن واحد. وفيما بين ثمانينات القرن التاسع عشر وعشرينيات القرن العشرين قاد التصدير نمواً مطرداً أدى بدوره إلى تقويض الأنماط القديمة والعلاقات الاجتماعية الأبوية. وصار الاستقطاب حاداً لتتولد معه قوة عمل منعزلة تعمل ضد النظام الاجتماعي والاقتصادي القائم على ملكية الأرض والمال والامتيازات. وصاحب المزيد من الاندماج والتقسيم الدولي للعمل موجة تحضر سريع، وبدايات تصنيعية وتصاعد ملحوظ للطبقة الوسطى، إضافة إلى تقدم في توظيف ذوي الياقات البيضاء، ولا سيما في مجال الخدمات العامة، وذلك كله في إطار محدود من إمكانية تحقيق حراك اجتماعي (Burns 1998). من جانبه مثل التحالف بين الطبقات العمالية وغير العمالية (ذوي الياقات البيضاء وذوي الياقات الزرقاء) تهديداً صريحاً لمصالح الأقلية الحاكمة. فلقد كان الهدف من إدخال الاحترافية في مجال الخدمة المدنية، والتوسع في التعليم العام والإصلاحات الناشئة في مجال الضمان الاجتماعي والتي ابتدأتها النخبة الحاكمة هو نشر بيئة اجتماعية متقلبة، وكان ذلك أيضاً سبيلاً لبناء تحالف بين الأرستقراطية والقطاعات الوسطى وخلق ذلك فئة أطلق عليها اسم "بتلر" وهي فئة تتسم بالموضوعية وأخلاقيات العمال، في حين كانت هذه الأقلية الحاكمة تعتمد على الهبات المقدمة إليها من الطبقة الأرستقراطية. وبهذا المعنى، فإن التوسع في قطاع الدولة كان في الوقت نفسه وسيلة لمنع المزيد من التعبئة والاستقطاب والأخطار التي تهدد السلام الاجتماعي، ليتم معه رفع الوصاية السياسة تحت ستار الجدارة التربوية.

ولهذا كان على الثقافة الإدارية الخروج من هذا التحالف لتعكس القيم الأرستقراطية المتميزة. فقد كان التعليم الثانوي والفني، والعام، والعسكري، فضلاً عن التعليم الفني ما بعد الثانوي كله موجهاً ليس فقط لتطوير المهارات الإدارية والتقنية والوظيفية

الكتابية، ولكن أيضاً كان لإضفاء الطابع الاجتماعي على الطبقات الوسطى الجديدة لتسودها أخلاقيات النبلاء وقيمهم. وكما أن الدولة قد أصبحت رب العمل الوحيد، فقد أعدتهم كذلك لأداء أدوار في القطاع العام الآخذ في الاتساع. ومع تخلف التنمية الصناعية عن ركب الاقتصاد الذي يحركه التصدير، ومع التوسع الكبير في عملية التحضر داخل المجتمع، ترسخت الأيديولوجية الوليدة للطبقات غير العمالية، مدعومة بنظام التعليم العام، بين موظفي القطاع العام بوضوح أكثر مما كانت عليه بين موظفي المؤسسات غير الحكومية العاملة في قطاع الخدمات. وظل احترام الطبقة المتوسطة وهوية الشراكة الجمعية والخطابية القومية في صميم هذه العقلية البيروقراطية المهنية الناشئة. فالمواقف المرسخة والمتناقضة إلى حد ما تجاه التسلطية، والرسمية، والرعوية والرشاوى أمكنها أن تتعايش معاً في شكل طبقات ثقافية متميزة في هذه الدولة الوليدة (Graf 1988, 1996). وكان هذا المزيج الأيديولوجي ملحوظاً بشكل خاص بين واحدة من أكثر الطبقات الوسطى المشرذمة فى أمريكا اللاتينية: وهو فريق الموظفين (Nun 1968).

ولكن هذا النوع من أنواع التحديث فشل في تعزيز الثقة والتكامل الاجتماعي، وتكوين مجتمع سياسي يستند إلى قيم مشتركة. وتمثل الرابط بين هذا الوضع الرسمي والعامة في انعدام متبادل للثقة: فطفت على السطح دائماً "نحن" في مقابل "هم". فالمسؤولون كانوا ينظرون إلى المجتمع المدني باحتقار على أنه قوة تخريبية محتملة، هذا من جهة ومن جهة أخرى، كان التصور العام لموظفي الدولة يتمثل في عدم الشرعية والشك. إلا أن الجمع بين الازدهار الناتج عن التصدير بين النخبة واستخدام القوة لاحتواء المطالب الشعبية أعطى هذا الإطار الجمهوري القديم مظهراً من مظاهر النظام والتماسك.

ولقد تعرض العقد الاجتماعي القائم على اقتصاديات التصدير للانهيار مع حالة الكساد الكبير. فنتيجة الكارثة على الثقافة البيروقراطية كانت ذات شقين، الأول يتعلق بتعزيز الدور العسكري في تحريك الصراع بين المديرين ومن لهم الكلمة الأخيرة في النهاية (وهم الحماة المطلقون لامتياز النخبة). الثاني تمثل في توسيع نطاق دور الوساطة من الطبقة الوسطى التي تسيطر عليها الدولة والمستقلة نسبياً إلى اللجوء إلى التحكيم في الصراع الاجتماعي الدائر عن طريق وسائل الإدارة الاقتصادية. وهكذا، في وقت مبكر من وجود القانون والنظام، والمهام التربوية والاجتماعية للدولة، تم إضافة مهمة جديدة تنضم إلى هؤلاء وهي التنمية الاقتصادية. وقد نمت

بيروقراطية تقنية رشـيدة ومنتجة إلى جانب تلك التراثيـة التقليدية للإدارة المركزية الرشـيدة والقانونية. وهذا يعني إنشـاء عدد لا يحصى من المؤسسات الحكومية مع وظائف واسـعة فـي التخطيط والتمويل والطاقة والصناعة والتسـويق، كما أنه يعني سياسة كينزية عامة عرفت باسم تصنيع بدائل الواردات (Furtado 1976).

وتنوعت الآثار المحددة لسياسـة تصنيع بدائـل الواردات من وقت لآخر ومن مكان لآخر أيضاً، ولكن كانت تعني ترتيبات شـراكة جديدة: كتوسـع جهاز الدولة، وقامت الطبقـات غير العمالية (ذوي الياقات البيضاء) بدور الوسـيط بـين العمل والعمال، والإبقـاء علـى الحالة الراهنة كما هـي. وفي البلدان الأكثر تقدمـاً مثل (الأرجنتين والبرازيل وأوروجواي وشـيلي وكوسـتاريكا والمكسيك) سـاعد التوافق بين سياسات تصنيع بديل الواردات وبين التوجهات الشـعبية على الحد مـن التوترات الاجتماعية عـن طريق تحالفات تكتيكية بين اتحـادات المناطق الحضرية للطبقات العمالية (ذوي الياقات الزرقاء) وبين طبقات الدولة ككل. في حين أنه في البلدان الأقل نمواً، غابت الظروف الاجتماعية والاقتصادية الأولية لهذا المشـروع، في حين انتهى الأمر بالحكم العسـكري إلى فرض سـيطرته على الإدارة الاقتصادية. وفـي الحالة الأولى، ولأن الموارد المالية (وفقاً لتصدير الفائض) كانت متاحة، حدث نوع من التطور الذاتي خلال الخمسـينيات من القرن العشـرين، وكذلك جرى إضفاء الطابع الاحترافي على بعض القطاعـات الرائدة من البيروقراطية، كما أدى ذلك أيضاً إلى وجود دولة إدارية وليدة وروح جديـدة للخدمة العامة. أما في الحالـة الثانية، فقد بقيت الخدمة المدنية غير فعالة وقديمة في الوقت نفسه، في حين استمرت السلطات القيادية العليا للدولة في يد الحكام العسـكريين. وكان عجز التمويل المزمن، والتضخم، والركود مؤشرات على استنزاف بدائل الواردات، فتزايدت حدة التوتر بين العمال والعمل، ولكن هذه المرة كان ذلك في سـياق الحرب الباردة، حيث تزايدت درجة تحدي الطبقة الدنيا. وكان ذلك النوع من الشـعبوية التي اعتنقتها سياسـة تصنيع بدائل الواردات تتعرض لهجوم من قبل طرفي السلسلة الاجتماعية. ولقد تغذت حالات عدم الحراك السياسي والإداري فضلاً عن سياسـة الطريق المسدود والتضخم الجامح بعضها على بعض. وقد أثرت أزمات الشـرعية نسـبياً في الدول الإدارية ذات الطابع المؤسسـي، في حين واجهت الأزمات الأخرى في ظل الحكم العسـكري مشـكلة تتعلق بالهيمنة وعدم قدرة الجهاز القمعي على فرض السيطرة بالقوة.

وتحت سـتار أول عقد مـن عقود التنمية للأمم المتحدة، شـكل التحالف من أجل التقدم المدعوم من قبل الولايات المتحدة في عام ١٩٦١م كرد فعل على الثورة الكوبية،

محاولة متأخرة لتحقيق الاستقرار في المنطقة عن طريق المساعدة الإنمائية. وكانت إدارة التنمية والتنمية الإدارية جزءاً من إستراتيجية تستخدم التنمية في مكافحة التمرد (Nef and Dwivedi 1981). ولعبت المعونة الأجنبية، والتدريب، وتخطيط التنمية دوراً مهماً بذلت فيه جهداً كبيراً في تجديد الكوادر الإدارية لأمريكا اللاتينية. فتحت رعاية الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID، فإن أعداداً متزايدة من طلاب ومتدربي دول أمريكا اللاتينية قد اصطبغوا بدورهم بالصبغة الأمريكية. وتدفقت الأموال أيضاً على برامج تمويل الاستمرار في البرامج المحلية، وعلى المسيرة التعليمية والزراعية والإصلاحات الضريبية، وأيضاً لتدريب وترشيد الخدمة المدنية وفقاً لمبادئ الإدارة العلمية وما شابه ذلك. الأكثر أهمية من ذلك كان تحديث وإعادة تنظيم جهاز الأمن من جانب الأمن القومي لمكافحة خطوط التمرد (Barber and Ronning 1966). في حين أن إصلاحات الخدمة المدنية، على الرغم من توسعها، ظلت مجزأة إلى حد كبير وغير مركزة، وكان هناك أثر نظامي كبير وممتد للتحول في جهاز الأمن في هذا الإطار.

وكان التحالف ذاك يعد من الحالات القليلة والمتأخرة، إذ نظرت إليه الإدارات الأمريكية المتعاقبة على أنه أمر واقعي. وقد تم دراسة المسلمات الكينزية للبرنامج- التي تمثل الأساس لسياسة تصنيع بدائل الواردات - بشكل متعمق من قبل رجال الأعمال والنخب الفكرية في المركز حيث أصبح جوهر الإصلاحات الإدارية أمراً مثيراً للاعتراض. وقد انتهت الأحلام في خطة مدينة مارشال الخاصة بأمريكا اللاتينية خلال إدارة نيكسون فى عام ١٩٦٩م. ومع فشل المشروع الإصلاحي، أصبحت دول الطبقات الوسطى في أمريكا اللاتينية، مرة أخرى، في أزمة. ولقد أصبحت البيروقراطيات العسكرية محوراً لتحالف جديد للأقليات المثيرة للذعر في البلاد من جهة، والأعمال العسكرية الأساسية من جهة ثانية، ونخب العمل والفئات الساخطة من القطاعات المهنية من جهة ثالثة. وتمكنت هذه "التحالفات الرجعية"(.Moore 1966 North 1978) من إسقاط أكثر من تهديد يساري خادع؛ كما سقطت أيضاً الشعبوية والديمقراطية الدستورية مفسحة المجال للحكم العسكري.

تحالفت بعض أنظمة الأمن القومي، في بداياتها، مع ما يسمى بالدولة البيروقراطية التسلطية (O' Donnell 1977). ومع ذلك، فإن المهمة الرئيسة لهذه الأنظمة لم تكن في تقديم مسار بديل للتصنيع ولكن كانت تهدف إلى إحداث تحول من البنيوية الكينزية إلى الليبرالية المالية الجديدة ومن القومية إلى السيطرة فيما وراء الحدود

القومية. وحتى في الحالات النادرة عندما سعت الأنظمة العسكرية نحو السياسات الحمائية الصناعية، كما هو الحال في البرازيل، كان الأثر الحقيقي متمثلاً في تقليص دور البيروقراطية التقنية المدنية لتصبح مجرد أداة في يد القطاع العسكري، كما تمثل أيضاً في عدم الكشف عن أي شكل من أشكال تداعيات المجتمع المدني والمواطنة، وقد وجدنا قبل هذا التدخل العسكري. لقد بدأت الليبرالية الجديدة في وقت مبكر بما يسمى بـ "العلاج بالصدمة"(Garreton 1993) للتعديل الهيكلي، والخصخصة، وإلغاء التأميم، وإلغاء اللوائح، وتقليص الحجم، وذلك من قبل الأنظمة العسكرية، لتنتقص بذلك من مكانة القطاع العام. وكما أن الدولة قد أصبحت أكثر من أي وقت مضى مرتبطة بالفساد، والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، والرعب المطلق، فقد فقدت وظيفة الخدمة العامة مكانتها. وعلى الرغم من الروح الخطابية والغلو في الوطنية فقد كانت الأنظمة العسكرية خلال فترة السبعينيات من القرن العشرين تتسم بأنها طفيلية كما كانت مفيدة أيضاً في تقويض السيادة المحدودة للأمم التي تشكل أمريكا اللاتينية. ولقد كان لمن يمكن أن نطلق عليهم اسم "مديري العنف" لهم صراعهم غير المتكافئ مع مديري التنمية (Burns 1986). ومع ذلك، فقد نجحوا في إعادة هيكلة جذرية لطبيعة الدولة في أمريكا اللاتينية، فضلاً عن إيجاد نوع من العلاقات مع هذه الدولة من جهة والمجتمع المدني والنظام الأمريكي الداخلي من جهة أخرى. ولقد رعت الولايات المتحدة الأمريكية عمليات التحول الديمقراطي في الثمانينيات من القرن العشرين الميلادي التي حدثت في سياق هذه التحولات العميقة (Black 1998).

وفي الوقت الذي كان فيه الحكم العسكري متخبطاً في خضم أعباء الديون وسوء الإدارة، بدأ المراقبون في الغرب ينظرون إلى هذه الأنظمة باعتبارها نوعاً من الالتزام بالإبقاء على المصالح الاقتصادية والإستراتيجية الغربية. وتم الانتقال إلى الديمقراطية المحدودة بشكل منظم من جانب الدولة العظمى إقليميا (Nef 1998). وكان لهذه "العودة" قيودٌ وشروطٌ صارمة. وبصفة عامة فقد حافظ ذلك على القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي استفادت لعقود طويلة من الحكم العسكري، في حين استبعدت القطاعات الشعبية والراديكالية. وكان يتعين على المؤسسة الأمنية المتراجعة أن تكون الكفيل للعملية برمتها من جهة والمقاطعة السلطوية المركزية للترتيب المؤسسي الجديد من جهة أخرى. فقد استطاعت هذه الديمقراطية "الواهية"(Gil, Rocamora, and Wilson 1993) الحفاظ على جداول الأعمال الاقتصادية لليبرالية الجديدة في العصر السلطوي. ومن أهم هذه الموروثات

"الدولة المستقبلة"، التي كان هدفها الرئيس إدارة الإفلاس المالي وتيسير حزمة برامج صندوق النقد الدولي للتعديل الهيكلي (Vilas 1995). وكانت هناك آثار عميقة في القيم والمواقف الإدارية لكل من: عملية الانتقال الناقصة، وتقييد الديمقراطية، ونظام الدولة القائمة على الاستقبال. وقد قلص كل من التحول نحو الخصخصة، وإجراء تخفيضات في الميزانية، وسياسات تقليص الحجم، وإلغاء الضوابط التنظيمية، وإلغاء التأميم - لاسيما في المجالات الإنمائية والاجتماعية - جذرياً من نطاق الدولة ووظيفتها. وكما أن الربح وتحقيق المكاسب الشخصية، من جهة، والمصلحة الوطنية، من جهة أخرى، أصبحت غير واضحة، كذلك أصبح مفهوم الخدمة العامة برمته زائداً عن الحاجة. وعلاوة على ذلك، فكما أن أوضاع موظفي الخدمة المدنية ومستويات دخولهم قد تدهورت إلى الحضيض، في حين ازدهرت الاقتصاديات غير المشروعة، مثل تجارة المخدرات (Lee 1988)، فإن فساد النظام أمر آخذ في الازدياد ووصل إلى أعلى المستويات في الحكومة والإدارة.

المصفوفة الثقافية:

تمخض عن حالات الاستمرارية أو عدم الاستمرارية التاريخية التي نوقشت أعلاه عن مصفوفة ثقافية معقدة (أو طريقة تفكير) لا تُعد تجميعية بقدر كونها معايشة للعديد من العناصر أو الطبقات المختلفة. ويشمل هذا التأثيرات الخارجية والمحلية، ومحاولات الإصلاح، والأزمات المستمرة. وتعكس «العقلية الإدارية» التي سبق الإشارة إليها التناقضات العميقة التي تؤثر في مجتمعات أمريكا اللاتينية، وتعرف عموماً من خلال ثلاثة معالم رئيسة. الأول: هو التناقض بين التوقعات الاجتماعية المتزايدة والقدرات الاقتصادية المحدودة. الثاني: هو التوتر بين «من يملكون» و «من لا يملكون». الثالث: هو التوتر بين شكلية السيادة وواقع التبعية. نتيجة لهذه التناقضات نجد في النهاية مباراة صفرية، حيث تتذبذب السياسة، والإدارة، بين الجمود والقمع (Nef 1982). ولكي نكون مرتبين بصورة أكبر، فإنه يمكننا هنا رسم مضمون هذه الطبقات في شكل نموذجي يتمتع بخصائص خمس.

١- التخصيصية: ونجد في طبقتها الخارجية أن المزيج الثقافي الإداري لأمريكا اللاتينية يعرض سمات ذات توجه يسعى لتحقيق العالمية. ومع ذلك، فإن المكون الأساسي للثقافة الإدارية لأمريكا اللاتينية هو التوجه غير الأخلاقي للعائلة، حيث تؤدي المجموعات الرئيسة، ولا سيما الأسر الممتدة، وجماعة الأصدقاء دوراً

أساسياً في الحياة الاجتماعية، حتى في الحدود "الحديثة" المزعومة للحياة الحضرية. وتُعد استمرارية قيم الأبوية والصداقة والعلاقات الناشئة عن الأبوة في المعمودية (السائدة في دول أمريكا اللاتينية وإيطاليا) هي المظهر الأساسي لهذه التخصصية المتأصلة. وهذا هو المستوى العام للألفة والافتقار للشفافية والتشكك في الغرباء الذي يحيط بأداء الوظائف العامة.

٢- الشكلية: كانت طبقات الدولة في أمريكا اللاتينية، منذ نشأتها، تُعد طبقة موظفين، وهي التي كانت بدورها مستمدة من حيازة الألقاب الرسمية (Morstein-Marx 1963: 63).. فالبيروقراطي (حتى وإن كان ذا ياقة بيضاء في شركة خاصة) أو الموظف، هو في النهاية شخص جدير بالاعتبار بغض النظر عن التشكيك في مدى أهمية هذه الخدمة التي يقدمها. فانتماء المرء إلى الطبقة الوسطى، في ظل هرمية النظام الاجتماعي، يضيف إليه قدرا من الاحترام واللياقة. وتجعل الطقوسية، والاستخدام المفرط للشرعية والتأثير العميق للقانون المدني والروماني، سلوك وتوقعات المسؤولين تعتمد على الاستنتاج والتفسيرات المفصلة للقواعد. وثمة ازدواجية في المعايير الأساسية تتمثل في: وجود "واجهة" عامة للدخلاء ومنطقة خاصة لاستثناء المطلعين على خبايا الأمور. وينطبق الشيء نفسه على الاستفادة من الوقت: فالتأخير والانتظار والبطء كل ذلك يتم بشكل انتقائي لتحديد أهمية العلاقة ورسم حدود السلطة والتسلسل الهرمي.

٣- حرية التصرف: تحت عباءة الشكلية، وكما هو مبين سابقاً، فإن ثمة توقعاً للدور المتصور من جانب الموظفين الذين يحظون بدرجة كبيرة من الاستقلال التشغيلي الذاتي. فالتخصيصية والشكلية تتصادمان هنا ظاهرياً، وذلك مع تحول التخصيصية إلى آلية لتجنب المسؤولية، أولتبرير ديناميكية الجمود والانطواء. الوجه الآخر لهذا التناقض هو أن يتحول دور موظف الخدمة المدنية إلى تقديم الخدمات الشخصية وتسهيل عملية الاستثناءات من القواعد المعمول بها. وهذا النمط من الاستثنائية يولد محاباة وفساداً ومحسوبية، وإساءة معاملة على نحو مطرد.

٤- التشاركية والتسلط (Malloy 1977): يتأثر فهم الموظف للعلاقات بين الدولة والمجتمع بتلك الوساطة الضعيفة والتمثيل المشارك لأغلبية الجمهور تجاه الحكومة. وهذا يعني أن المجتمع المدني ضعيف جداً. علاوة على ذلك، فإن الاعتراف بالهيكل الاقتصادي والاجتماعي النخبوي المترسخ يعزز من التصور

الذاتي للاستبداد، حيث تقوم البيروقراطية بدور الحكم والوسيط في الصراع الاجتماعي الدائر (Heady 1984). كما أن ثمة انقساماً عميقاً بين "المطلعين على خبايا الأمور" و "الدخلاء". فالمحسوبية والوصاية وشيوع استخدام "النفوذ" واستمرار مسلسل التدخل العسكري، تعزز وجود السمات السابق ذكرها. وعلى الرغم من أن العسكريين من ذوي الياقات البيضاء والمدنيين في طبقات الدولة لا يمكن مساواتهما بالأقلية التجارية الحاكمة، فالموظفون العموميون يقعون في إطار النخبة، حيث يتمتع بعضهم بالقدرة على شق طريقه نحو القشرة العليا. ومع تعرضهم أساساً للممارسات غير الديمقراطية، فارتباط الموظفين بممارسات وحكومات غير ديمقراطية في جوهرها جعلهم عرضة لمواقف كثيرة من التعسف وعدم الاحترام للجمهور. وهذا السلوك تجاه الدخلاء، لا سيما الطبقات السفلى، كان واسع الانتشار ليس فقط في الحكومة بل أيضاً في القطاع الخاص.

٥- المركزية: إن معظم الهياكل والعمليات الإدارية هي شديدة المركزية في أعلاها. حيث تعكس القيم الإدارية والسلوكيات والتوقعات رأي "الجمهور" الذي يتم صياغته بمستويات عالية من المركزية على المستوى الإقليمي والتنفيذي. فالقرارات عادة ما تتدفق نحو "الأعلى"؛ وكذا المسؤولية أيضاً (Campos 1967). وعلى الرغم من أن الاستقلالية في الأعمال التشغيلية لا تعد ممارسة مألوفة إلا أن الميل للتفويض في الأعمال يعد بدوره نادرا هو الآخر.

إعادة الإنتاج الثقافي:

إن البرامج الأيديولوجية للقطاع العام في دول أمريكا اللاتينية هي نتيجة لعملية من الانتشار، والمثاقفة والاندماج في المجتمع، والتي تتحكم في هيكلها برامج ضمنية ومحفزة. وتتمثل الوسائل الأساسية لإنتاج الثقافة الإدارية في أبسط مستوياتها في الأسرة والنظام التعليمي، ومجموعات الأقران فضلاً عن التجربة المباشرة مع الخدمة العامة. وكما ذكر آنفا، فإن تحديد الطبقة الأساسية لهوية موظفي الخدمة المدنيه تمثل في الطبقة الوسطى، ولكنَّ هناك نوعاً من تعميم السببية هنا: فالطبقة المتوسطة تنتج الموظفين، بينما تضفي عليهم سمات الطبقة الوسطى إذا ما أصبحوا عمال من فئة ذوي الياقة البيضاء.

وتعد الفروق الطبقية مهمة جداً في أمريكا اللاتينية؛ فالهوية الاجتماعية هي وظيفة النسب، والمنشأ، والتعليم، والأذواق، والدور الاجتماعي بين الجنسين فضلاً

عـن العرق واللغة. كما أن النظام التعليمي، ولاسـيما الثانوي والجامعي يعد حصريا وتمييزيـا في ذات الوقت. ويعد التعليم الثانوي والجامعي، بصورة عامة، النقاط التي تُجيز للموظفـين بلعب أدوارهم. وقد يجري تدريب محدد في مرحلة ما بعد الثانوية سـواء في مجال الخدمة العامة في الجامعة أو المدارس بهدف توفير وظائف إدارية. وهذه الأمور مرتبطة بدراسـة القانون، والأعمال التجارية والاقتصاد، وأيضاً دراسـة الإدارة العامـة. وهناك عدد قليل من البلدان المتقدمة طورت طبقة إدارية على النحو الموجود في أمريكا الشمالية والمملكة المتحدة وقارة أوروبا برمتها (Heady 1984)، حيث يشـير العديد إلى كوستاريكا وأوروجواى وتشـيلي كأمثلة تحاكي نموذج البيروقراطية "المحايدة"، و"الفعالة" والأكثر شـفافية نسبياً. ولكن حتى هذه الحالات تبدو معقدة عند فحصها عن كثب.

وفيما يتعلق بالنموذج العسـكري فإن أكاديميات الشرطة توفر خلال مرحلة الثانوية وما بعدها خصوصية ما لمجموعة مميزة من المعتقدات والروح المعنوية. وتقوم معتقدات الأمـن القومي ومكافحة التمرد بتحديد وجهة نظر مناهضة للديمقراطية والمبالغة في انتهـاج المذهـب المحافظ تجاه العالم، وهما يعتمدان بشـكل كبير علـى الدعم المادي والإيديولوجـي من الولايات المتحدة. وفي الواقع، وبعيـداً عن التظاهر بالقومية، فإن معظم قوات الأمن تقوم بدور المحتل لبلدانها. فالأدوار العسـكرية والمدنية بينها تباين شديد، حيث يتم تحديد المهنية العسكرية من خلال السيطرة على أدوات القوة إلى حد كبير، والاستقلال المؤسسـي، والنظام الرأسي، والصلافة، والسرية، والتكامل الشديد فيمـا وراء الحدود القوميـة، والعجرفة والعزلة والهوية المشـتركة (Nef 1974). ومع انكماش الدور التنموي للدولة، من حيث تصميمه أو لعيوب فيه، تحولت إدارة الأمن إلى أكثر وظائف الدولة بروزاً (Nef and Bensabat 1992). ومع انتهاء الحرب الباردة، تم إعادة تحديد دور الأمن الوطني ليشـمل "الحرب" على المخدرات و "الإرهاب"، أو كل ما يبرر أولوية المصالح المؤسسية لقوات الأمن. وظلت الوظيفة الرئيسة الكامنة للقوات المسلحة في المنطقة متمثلة في كونها سياسة تأمين لمصالح النخبة محلياً ودولياً.

الخلاصة:

على الرغم من أن هذا الاستكشـاف التفسـيري يعد مؤقتاً إلا أنه قد يسمح أيضاً بطرح افتراضات حول العلاقات الموجودة بين النموذج المثالي للثقافة الإدارية الموضحة آنفاً وبين النظام الاجتماعي والسياسـي الأشمل. وعموماً، يمكن الخروج من التحليل السابق بست مقترحات:

١- تعكس الثقافة الإدارية (أو الثقافات، على الأصح) لأمريكا اللاتينية التميز والتعقيد لمختلف الوقائع القومية. ويشمل هذا التعقيد التبعية المستمرة، واستمرارية الهياكل الاجتماعية الخاصة والجامدة في الوقت نفسه، والضعف الاقتصادي المزمن، وضعف النمو وتقلبه، والتهميش، وضعف المؤسسية واستقطاباً اجتماعياً حاداً. كل ذلك تُرجم إلى درجات عالية من الغموض وعدم اليقين وانعدام الأمن.

٢- من الناحية التاريخية، كان العديد من المحاولات الفاشلة في التحديث والأزمات الدورية وراء صياغة الثقافة الإدارية في أمريكا اللاتينية. والنتيجة النهائية لهذه الأزمات وفشل التحديث كانت حالة مستمرة من التخلف. وقد أسهم هذا الوضع في تخليد نبوءة محققة لذاتها بالجمود (Adie and Poitras 1974).

٣- تأثرت الطبقات الخارجية للثقافة الإدارية الإقليمية مباشرة بالظروف والتحديات الحدسية. وقد عمل الانتقال المنقوص إلى الديمقراطية في الثمانينيات، وأزمات الديون، وسياسات التعديل الهيكلي، على تغيير جوهر السياسة العامة هناك (Nef 1997). كما توجد أيضا ثورة الإحباطات الناجمة عن تزايد الضغوط الديموغرافية (علاقة السكان بالأرض)، والتحضر، وأثر التظاهر المستمر. وتكمن المفارقه في أنه في الوقت الذي يتزايد فيه الطلب على خدمات القطاع العام فإن جهاز الدولة آخذ في التقلص.

٤- تعد الأيديولوجية الإدارية في أمريكا اللاتينية جزءاً من مصفوفة إيديولوجية أكبر تحتوي على القيم والممارسات والتوجهات نحو البيئة المادية، والاقتصاد، والنظام الاجتماعي، والتنظيم السياسي والثقافة نفسها. وهنا يعد التوجه الافتراسي لاستخراج الموارد (والذي يدعمه في الغالب الدين الخارجي وممارسة التنمية المرتكزة على الموارد)، نوعاً من الأنانية الفردية، لاأخلاقيات العائلة، وضعف الوعي المدني والميل إلى تقليد "كل ما هو جديد"، مما يخلق مجموعة محافظة تفتقر إلى القدرة، والإرادة لترقب التحولات السياسية الإستراتيجية أو القيام بها.

٥- الثقافة الإدارية في أمريكا اللاتينية هي ثقافة اشتقاقية بشكل مميز، وذلك بوصفها انعكاساً للتواصل عبر المحيطين الإقليمي والعالمي، فهي تميل إلى اتباع توجهات المجتمعات المتقدمة. ومن هذا المنطلق، فهي خارجية المنشأ من حيث دوافعها وتحديدها للمشاكل والحلول.

٦- يستلزم أي إصلاح إداري عميق وجود تغيرات ثقافية ضخمة في القيم والسلوك. وهكذا، فإن الجهود الرامية إلى إعادة تشكيل الهياكل الإدارية، وهو ما يعرف بـ "التحديث" وما شابه ذلك يجب أن تعالج مسألة الثقافة الإدارية أولاً، إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة، فهي ثقافة غير متجانسة، وديناميكية: فالتوفيق بين المعتقدات، فضلاً عن أن الاستمرارية وعدم الاستمرارية تُعد جميعها جزءاً لا يتجزأ من نسيج هذه الثقافة وكيانها. حيث لا يزال الاندماج في المجتمع وتدريب الكوادر الإدارية للانتقال من ثقافة عدم اليقين إلى اكتساب روح الخدمة وقبول المحاسبة العلنية هي الحلقة الأساسية لمثل هذا التغير في الموقف والسلوك والقيم.

ملاحظات:

١- هــذه نســخة منقحة ومعدلة من المقال الذي ســبق إصــداره عن "الثقافــة الإدارية في أمريكا اللاتينية: ملخص تاريخي وبنيوي" والمنشــور في أفريكانوس: مجلة بدائل التنمية، عدد خاص عــن الثقافة الإدارية، حرره جوزيف دويفيدي ونيــف: بريتوريا، جامعة جنوب افريقيا. المجلد الثامن والعشرين، العدد الثاني، صـ ١٩-٢٣.

٢- اســتخدم هذا المصطلح للاشــارة إلى التقارب الذي يتســم بالتداخل بين الدوائر العليا للنخبة الاقتصادية والعسكرية والسياسية.

٣- يتمتــع التاج في ظل النظام "الســلطوي" بصلاحية مطلقة في اتخاذ القــرار، ولكنها صلاحية غير مباشــرة. وكانت الصيغة المعروفة لتجنب الأوامر الملكية في أمريكا الإسبانية هو أن تزعم الســلطة المحلية بأن الملك لا يتخذ مطلقاً قرارات غير ملائمة. وفي الغالب كان موظف الدول الاســتعمارية يتلقى الأوامر الملكية ويضعها فوق رأســة تعبيراً عــن احترامه لها في حين يقول "سمعاً ولا طاعة" وذلك في حضرة كاتب العدل.

٤- يميــز بين الممثلين ومن تصدر بشــأنهم العقوبات وكذلك بين البيروقراطيات الزائفة والمســاءلة والمسؤولية.

٥- "العســكرية الجديدة" نظام اقترحته إدارة الرئيس نيكســون بديلاً لرغبات اليســاريين وأيضاً الفســاد وســوء الإدارة، وكان قد تم الكشــف عنه في تقرير روكفيللر. وجاء بفكرة هذا النظام مؤسسة راند.

٦- يســتلزم نمط الدولــة هذا، وفق ما يراه دي أونيل، تعميق سياســة تصنيــع بدائل الواردات في ظل حكومة ســلطوية، إلا أن جميع الدول السلطوية والبيروقراطية الأخرى، باستثناء البرازيل، كالأرجنتين وأروجواي وشيلي انتهجت سياسة اللاتوطين والخصخصة وعدم التصنيع.

٧- انتهجت الأنظمة العسكرية في الأرجنتين وأروجواي سياسسات مشابهة بعد انقلاب عام ١٩٧٣م وعام ١٩٧٦م وتلتها وبدرجة بسيطة البرازيل في عام ١٩٦٤م.

المراجع:

Adie, Robert and Guy Poitras. 1974. Latin America. The Politics of Immobility Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Ban, Carolyn. 1995. How Do Public Managers Manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture and the Potential/br Reform. San Francisco: Jossey Bass.

Barber, William and Neale Ronning. 1966. Internal Security and Military Power Counterinsurgency and Civic Action in Latin America. Columbus: Ohio State University Press.

Black, Jan. 1998. "Participation and the Political Process: The Collapsible Pyramid." In Latin America. Its Problems and its Promise. A Multidisciplinary Introduction, edited by Jan Black. Boulder: Westview Press.

Burns, E. Bradford. 1986. Latin America. A Concise Interpretative History. 4th ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

_____1998. "The Continuity of the National Period." In Latin America, its Problems and its Promise. A Multidisciplinary introduction, edited by Jan Black. Bouldet: Lynne Rienner.

Campos, Roberto de Oliveira. 1967. "Public Administration in Latin America." In Readings in 'comparative Public Administration, edited by Nimrod Raphaeli. Boston: Alyn and Bacon.

Furtado, Celso. 1976. Economic Development of Latin America. 2d ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Garreton, Manuel Antonio. 1993. "The Political Evolution of the Chilean Military Regime." Pp. 10 1103- in Transitions from Authoritarian Rule. Latin America, edited by Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Gil, Barry, Joel Rocamora, and Richard Wilson. 1993. Low Intensity Democracy: Political Power in the New World Order London: Pluto Press.

Gouldner, Alvin. 1954. Patterns of Industrial Bureaucracy Glencoe: The Free Press.

Graf, William D. 1988. The Nigerian State. Political Economy, State Class and Political System in the Post-Colonial Era. London: James Currey.

_____1995. "The State in the Third World." Pp. 140 -162 in The Socialist Register 1995, edited by Leo Panitch. London: Merlin Press.

_____1996. "Democratization for the Third World. Critique of a Hegemonic Project." Canadian Journal of Development Studies. Special Issue on Governance, Democracy and Human Rights XVII:3756-.

Heady, Farrel. 1984. Public Administration. A Comparative Perspective. 3d ed. New York: Marcel Dekker.

Jaguaribe, Helio. 1964. Desarrollo económico y desarrollo politico (Economic Development and Political Development). Buenos Aires: EUDEBA.

Keen, Benjamin. 1992.A History of Latin America. 4th ed. Boston, MA: Houghton-Mifflin Co.

Lee, Rensselaer W 1988. "Dimensions of the South American Cocaine Industry." Journal of Interamerican Studies 30(3): 87- 104.

Malloy, James. 1977. "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: the Modal Pattern." Pp. 319- in Authoritarianism and Corporatism in Latin America, edited by James Malloy. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Mills, C. Wright. 1957. The Power Elite. New York: Oxford University Press.

Moore, Barrington. 1966. Social Origins of Dictatorship and Democracy Lord and Peasant in the Making of the Modern World. Boston: Beacon Press.

Moreno, Francisco José. 1969. Legitimacy and Stability in Latin America. A Study of Chilean Political Culture. New York: New York University Press.

Morstein-Marx, Fritz. 1963. "The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development." In Bureaucracy and Political Development, edited by Joseph La Palombara. Princeton: Princeton University Press.

Nef, Jorge.1998."The Politics of Insecurity." In Latin America. Its Problems and its Promise. A Multidisciplinary Introduction, edited by Jan Black. Boulder, CO: Lynne Rienner.

_____1997. "Estado, Poder y Politicas Sociales: Una Vision Critica," In Cambios sociales ypolIticas páblicas en America Latina, edited by Rañl Urzña. Santiago: Andros.

Nef, Jorge. 1982. "Empate Politico, Inmobilismo eInflacion; Algunas Notas Preliminares (Political Deadlock, Immobilism, and Inflation: Preliminary Notes)." Rev istacentroamericana deAd,ninistracidn Püblica Year 2, No. 3, July-December: 14 1 -155.

____1974. "The Politics of Repression: The Social Pathology of the Chilean Military." Latin American Perspectives I (2):58- 77.

Nef, J. and R. Bensabat. 1992. " Governability' and the Receiver State in Latin America: Analysis and Prospects." Pp. 171- 175 in Latin America to the Year 200. Reactivating Growth, Improving Equity, Sustaining Democracy, edited by Archibald Ritter, Maxwell Cameron, and David Polloek. New York: Praeget

Nef, J. and O. P. Dwivedi. 1981. "Development Theory and Administration: A Fence Around an Empty Lot?" The Indian Journal of Public Administration 28(1):42- 66.

North, Liisa. 1978. "Development and Underdevelopment in Latin America." Pp 79- 80 in Canada and the Latin American Challenge, edited by, Nef. Toronto: OCPLACS.

Nun, José. 1968. "A Middle-Class Phenomenon: The Middle-Class Military Coup." Pp. 145- 185 in Latin America: Reform or Revolution? A Reader edited by James Petras and Maurice Zeitlin. Greenwhich: Fawcett.

O'Donnefl, Guillermo. 1977. "Corporatism and the Question of the State." Pp. 47 -84 in Authoritarianism and Corporatism in Latin America, edited by James Malloy. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Riggs, Fred. 1967. "The Sala Model: An Ecological Approach to the Study of Comparative Administration." Pp. 415 -416 in Readings in Comparative Public Administration, edited by Nimrod Raphaeli. Boston: Alyn and Bacon.

Rockefeller, Nelson. 1969. The Rockefeller Report of a United States Presidential Mission for the Western Hemisphere. Chicago: Quadrangle Books.

Smucker, J. 1988. "La Culture de l'Organisation conime Ideologie de Gestion: Une Analyse Critique (Organizational Culture as Management Ideology: A Critical Analysis)." Pp. 39 -68 in La culture des organisations, edited by Gladys Symmons. Québec: Institut Québécois de Reeherehe sur Ia Culture.

Vilas, Carlos. 1995. "Economic Restructuring, Neoliberal Reforms, and the Working Class in Latin America." Pp. 137 -163 in Capital, Power; and Inequality in Latin America, edited by Sandor Halebsky and Richard Harris. Boulder: Westview.

الفصل الثاني عشر

الثقافات الإدارية، أهي مختلفة إلى هذا الحد؟

جيرالد إي. كادين

Gerald E. Caiden

هــل هناك اختلافات كبيرة بين الثقافات الإدارية؟ إذا عدنا ثلاثين عاماً أو نحوها إلــى الوراء لوجدنا أن الإجابة عن هذا الســؤال كانت واضحــة ومؤكدة وهي "نعم". واليوم، ومع ظهور العولمة وانتشــارها، تقلصت هــذه الفوارق إلا أن الإجابة تبقى رغم ذلــك "نعــم". وفي حين أننا قد نجد بل دائماً كان هناك بعض التشــابه الســطحي الملحوظ وخاصة فــي الهياكل البيروقراطية العالمية التــي هيمنت على الحكومات لما يقــارب الخمســة آلاف عاماً، إلا أن الطرق التي اســتخدمت لتطبيــق الإدارة العامة كانت لا حصر لها. فهذه الطرق والأســاليب لا تتطابق أبداً. فربما تتشــابه الثقافات الإدارية ولكنها لا تتطابق تماماً من وقت لآخر أو من نظام إداري لآخر ولا حتى داخل مجتمع واحد للوحدات الإدارية - وقد عرف ماكس فيبر Max Weber بعض الصفات الأساســية للنموذج المثالــي للبيروقراطية ولكنه أضاف صفات وأســقط أخرى وقدم وصفــاً لمختلف النماذج أثناء حياته المهنيــة الأكاديمية الطويلة. وعلى الرغم من كونه قــد ذكر بعض الملامح العامة في الكثير من الحكومات التاريخية باقتضاب إلا انه قد أقر بأن هذه الحكومات كانت تعمل بأســاليب مختلفة بعضها عن بعض وهو ما يشهد به التاريخ.

منذ عدة سنوات حذوت حذو ماكس فيبر وذلك حينما طُلب مني الإسهام في تأليف مجلد بعنوان (حكم الهند) (Caiden 1998) بمناســبة الذكرى الخمســين لاســتقلال الهند. مثل هذه المناســبات تكون عادة أرضاً جيدة للمجاملات، فهي لا تصلح مقاماً للتعبير أو الإفصاح عن أية مساوئ، إلا أنني وبدافع النية الحسنة والضمير السليم لم أســتطع تكرار الشــعارات المعتادة، خاصة وأنا أعرف حقيقة الإدارة العامة في الهند. وربما اســتغرب العديد من القراء أنني كتبت عن الإدارة العامة وبالتحديد عن الثقافة الإدارية المتغيرة في دولة إســرائيل وهي دولة شــديدة الاختلاف عن الهند إلى الحد الذي جعل إســهامي يبدو في غير محله. إلا أن القراءة المتأنية كشــفت عن أن الكثير مما أقوله في كتاباتي هو في حقيقة الأمر عن الهند وليس عن إسرائيل. فهي تحمل الكثير من الانتقادات للإدارة العامة في الهند حيث إن الكتابة عن الهند بهذا الأسلوب وأنا أحد أبنائه ســيكون بلا شــك افتقاراً إلى الأدب والسياسة. ولقد أخبرني العديد من الهنود أنهم قد فهموا ما كنت أرمي إليه، إلا أن كثيراً من الإســرائيليين عبروا عن دهشــتهم لنجاح هذه الحيلة وإثارة التساؤل حول ما إذا كان هناك من الملامح الشائعة ما يربط بين الثقافات الإدارية أكثر مما يعتقد البعض.

وفي مقالي هذا قدمت وصفاً للمأزق الذي وجدت نفسي فيه عندما حاولت التعامل مع أنظمة إدارية لم أصادفها من قبل:

بينما كانت هذه الأنظمة تبدو متشابهة ظاهرياً، كانت تعمل بأساليب مختلفة تماماً لم أستطع سبر غورها في البداية. فبالنسبة لي كمبتدئ، بدا أنها متجاهلة لاحتياجاتي تماماً وغير عابئة أو شـاعرة بي من الأساس، كما أنها بيروقراطية الأسلوب إلى أبعد حـد، حتى بدأت تدريجياً من خلال المحاولة والخطأ أن أفهم كيف كانت هذه الأنظمة تعمل وتعلمت كيف أحول ما أعتقد أنه خلل وظيفي إلى ميزة لي. وقد اعتبرت أن كل هـذا ما هو إلا جزء من الصدمة الحضارية العامـة المتمثلة في مواجهتي لبلد جديد وبيئة جديدة ولغة وشعب جديدين. (Caiden 1998:377).

لقـد كنت بالفعـل كطفل صغير تائه. ولم أكن أعلم كيـف أبدأ عملي مع أنني قد حصلت على تعليم عالٍ، وتوليت منصباً أكاديمياً مسـؤولاً، ولدي زملاء كثر مستعدون لخدمتي واتصالات عالية المسـتوى. وكنت أعتقد بأني كنت على دراية بالإدارة العامة في بلدي، وكم كنت مخطئاً. لقد استغرق الأمر الكثير من الوقت والصبر (وكثيراً من الإحباطات) حتى تعلمت الأساليب الجديدة وتأقلمت مع الأوضاع السائدة.

وربمـا كان أصعب ما في هذه النقلة هـو التحول من دول تتحدث اللغة الإنجليزية إلى دولة إسـرائيل، ذلك أن هذه الدول جميعها كانت ديمقراطيات ناجحة وتشـترك في إرث تاريخي واحد وقيم متشـابهة ولذا عملت في الغالب وفق مسارات متشابهة. وعلـى أي حال فإن إسـرائيل أو أي من الـدول التي زرتها ودرسـت فيها في كل من أوروبا والشـرق الأوسط وأمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا والاتحاد السوفيتي السابق لم يكن بينها أي من هذا التشـابه. وقد زعمـت العديد من هذه الدول وبخاصة دول الكومنولث أنها شـكلت نفسـها على نموذج البرلمان البريطاني أو أنها تحاكي الثقافة الإدارية البريطانية والتي يقصدون بها الخدمة المدنية البريطانية. فعلى الرغم من أن صفوة هذه الدول يتحدثون الإنجليزية ويؤمنون بالديمقراطية الليبرالية الغربية إلا أن ظروفهم كانت مختلفة تماماً ولذا فقد سـيروا إدارتهم العامة وفق أسـاليب وتوجهات مختلفة. وظاهرياً كان هناك أوجه شـبه عديدة وخاصة في الشكل والبناء والشرعية القانونية، ولكن الروح العامة لإدارتهم كانت تتناقض بعضها مع بعض.

سلسلة أسفاري الشخصية:

لا بد أن أنطلق إذاً من البداية. لقد ولدت وترعرعت في لندن قلب المملكة المتحدة ومركز ما أطلــق عليه بكل فخر في ذلك الوقت الإمبراطورية البريطانية. كنت نتاجاً للنظــام التعليمي الإنجليزي الذي حاول أن يصنع منا جميعاً رجالاً بريطانيين مثقفين، فقد علمتنا المدارسُ التربيةَ المدنيةَ آملة أن نلتزم بالآداب العامة للســلوك وأن نتحلى بالوطنية والاحترام والمسؤولية والمشاركة والطاعة وأن نلتزم بالسلوك الطيب وأن نكون كشــافة جيدين وأن نكون أعضاء في فريق الطلاب وأن نحاكي ســلوكيات أقراننا في المــدارس العامة (الذين كنا نقارن بهم على أننا أدنى منهم منزلة)، وأن نكون متطلعين ولكــن مدركين لحدودنا ومكانتنــا في جميع الأمور. ولكم كنا نتــوق إلى إظهار مدى اســتعدادنا للمشاركة والإســهام والتألق. ولكن كان العديد منا، ومنذ البداية، ينتمي إلــى أقليات تختلــف دينياً عن الثقافة الأنجليكانية المهيمنــة. ولهذا فلم نكن لنندمج معهــم تمام الاندماج وهذا هو ما ظل مدرســونا يذكروننا بــه كلما أخفقنا في تحقيق الأهــداف المرجوة. لــم نكن قد أصبحنا جزءاً منهم بعد، ولكــن في نهاية الأمر نجح بعضنــا في ذلك فاســتوعبهم الاتجاه الســائد هناك غير أن البعــض الآخر لم ينجح فهاجــروا أو عادوا إلى أوطانهم أو أصبحوا متمرديــن على النظام (من مجرمين إلى رموز مُعقدة ومزدراة). أو شاركوا المجتمع ولكنهم عملوا في الخفاء على تغيير النظام وحققوا في ذلك نجاحات بدرجات متفاوتة. وهكذا فقد وضع هذا النموذج، حتى قبل تمام نضجه، ليتناقض مع تلك الأســاطير التي كتب عنها ريتشــارد سيزونز Richard Sissons في مؤلفه الكلاســيكي (روح الإدارة البريطانية) والذي صور الثقافة الإدارية السائدة في ذلك الوقت.

وفي ذلك الوقت أيضــاً، لم تكن الكلية التي التحقت بها وهي كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياســية (LSE)* التابعة لجامعة لندن، لم تكن أوكسبريدج في أهميتها، أي أنها لم تكن تعتبر في مرتبة جامعة أكســفورد أو كامبريدج. ولأن هذه الكلية قد بنيت على أيدي الاشــتراكيين الفابيين، فقد اشتهرت بعدائها للمعتقدات وأن الكلية أصولية متشــددة على أقل تقدير وذلك على الرغم من أنها كانت في الحقيقة تميل للسير مع الاتجاه الســائد متمركزة سياســياً ومتحفظة اقتصادياً أكثر ممــا قد يعتقد الآخرون في كلية رديئة الســمعة كهذه. ولكن على صعيد الإدارة والسياســة العامة، استأنفت

* اختصار لـ London School of Sience and Economics (LSE)

تقاليدها الغابية بواسطة الأستاذين ويليام روبسون William Robson وبيتر سيلف Peter Self، فعلى الرغم من أنهما شاركا ريتشارد سيزون Richard Sisson رؤيته حول الإدارة العامة في المملكة المتحدة، إلا أنهما وآخرين قد انتقدوا النظام الإداري البريطاني وثقافته. وفي حين كانت كلية الاقتصاد والعلوم السياسية تقع على مقربة من مقر الحكومة البريطانية (الوايتهول) إلا أن مدخلها لم يكن بفخامة مداخل كلية أكسفورد وكامبريدج. وبين مبنى الكلية ومقر الحكومة يقع مقر المفوضية العليا لدول الكومنولث (أستراليا، كندا، نيوزلندا، جنوب أفريقيا) والتي جاءت في منزلة أقل من حيث التذمر الإداري. فبالنسبة لحديثي التخرج بدت هذه الدول أكثر عوناً وتشجيعاً للبحث العلمي في بلادهم التي يدعون أنها أكثر تقدماً من الحكومة البريطانية. ولقد اخترت اثنتين من هذه الدول لأجري عليها دراسات متعمقة فوجدت أن الثقافات والأنظمة الإدارية في كل منها تتناقض مع تلك الخاصة بدولتهم الأم وتعارض بعضها البعض. فبدا للغرباء أن أستراليا دولة أكثر انفتاحاً وفعالية عملاً بمبدأ المساواة كما أنها أكثر ازدهاراً في الإنتاج والاقتصاد كما بدا لهم أن كندا قد جنحت بعيداً عن النموذج البريطاني وأصبحت أكثر قرباً من الأمريكي، وهي رؤية عكست بوضوح رأي الحكومة البريطانية في أنها كانت تتفوق إدارياً على واشنطن.

ولقد أتاح لي المجلس الكندي فرصة الالتحاق بجامعة أوتاوا للمزيد من الدراسة بالتعاون مع الكلية التي ألحقت بجامعة كارلتون الجديدة. وكان احتكاكي المباشر بالموظفين المدنيين الفيدراليين سبيلاً لمعرفة الكثير من الأمور التي كانت غائبة عني. فعلى الرغم من أن نظراءهم ينظرون إليهم نظرة استعلاء، إلا أنهم كانوا لا يقلون عنهم فعالية. كل ما هناك أنهم كانوا يعملون بشكل مختلف، هو بالتأكيد أقل عجرفة واستعلاء وبيروقراطية وأقل تمتعاً بالمزايا الخاصة ولكنه أكثر واقعية وانفتاحاً وتلقياً وودّاً. إنهم يعلمون أن الولايات المتحدة قد ألقت بظلالها على كندا ولكنهم كافحوا حتى يكونوا مختلفين فاستعاروا من جارتهم الأمريكية بعضاً من أفكارها التقدمية ولكنهم اعترضوا على ما اعتبروه ممارسات غير لائقة. ولسوء حظهم وقعوا تحت سيطرة مراقبيهم السياسيين. فقوبلت العديد من اقتراحات تجديد وتحديث الإدارة العامة الكندية بالتجاهل بينما اعتُبرت تحذيراتهم بشأن الاستخدام المفرط للسياسة أداة إدانة لهم. لقد كان لدى هؤلاء الموظفين شك بأن الإدارة العامة في بلادهم تجنح بعيداً عن الطريق السليم. وانعكست حالة الإحباط التي انتابتهم في التقرير الذي رفعوه إلى المجلس الكندي والذي تمنيت أن ينشر مستقلاً، غير أنه لم ينشر لأنني في الوقت

الذي كنت قد انتهيت فيه من مراجعته والحصول على إيضاح رسمي بخصوصه، كانت الحكومة الكندية قد بدأت في الاستجابة فعينت ما عرف بلجنة جلاسكو Glassco Commission والتي كانت ستقوم على تصحيح الكثير من الفوضى الداخلية وبداية عملية طويلة من الإصلاح الإداري الذي كان من المقرر أن يمنح الإدارة العامة الكندية مزيداً من الاستقلال بعيداً عن الحكومة البريطانية.

في ذلك الوقت كنت أدرس الإدارة العامة الأسترالية عن كثب، أو الخدمة العامة لدول الكومنولث بمعنى أدق، من خلال جامعة أستراليا الوطنية في كانبيرا. ومن تلك المسافة القريبة اكتشفت أن هذه الإدارة لم تكن بذلك التقدم الذي يظنه المرء إذا نظر إليها عن بعد. بل إنها كانت في الواقع، ومن نواح عدة تلي كندا وبريطانيا مرتبة حيث كانت تخضع لبعض القوانين العبثية مثل منع توظيف الإناث المتزوجات على سبيل المثال. وعلاوة على ذلك فإن النظام الإداري في أستراليا كان يتم استغلاله والتلاعب به داخلياً؛ مما أدى إلى تحوله إلى نظام لا يتسم بالمساواة والانفتاح والاقتصاد والإنتاجية والفعالية. كما أجريت بعض الدراسات المحدودة التي كشفت عن جهل الأستراليين بتاريخهم الإداري. وكما هو الحال في كندا، كان هناك موقفٌ حذرٌ ومتشككٌ تجاه الحكومة البريطانية على الرغم من علمي بأن المسؤولين الأستراليين شديدي الحساسية تجاه النقد الخارجي. ولقد لاحظت أن الحديث قد أغفل ذكر كندا حينما تقصيت دروب التاريخ فوجدت أن أستراليا قد استحقت عن جدارة ما اشتهرت به من تقدم في الإدارة العامة. ولو اهتمت المملكة المتحدة بالنظر في ذلك الاتجاه لتعلمت بعض الأمور الغائبة عنها. غير أن أستراليا ما زالت تتطلع إلى المملكة المتحدة وتتبع نماذج الإصلاح الإداري هناك. وعلى الرغم من كل ذلك، فقد زرت شتى أنحاء أستراليا وأعجبت بمستوى الإدارة العامة هناك لولا أنه ينقصها بعض التغييرات. فهي تحتاج إلى عقد آخر من الزمان وتحول سريع للمجتمع الأسترالي قبل أن توجد طبقة من الموظفين تشكك في التقاليد الإدارية وتنصت إلى أصداء الإصلاحات الراديكالية في الخدمة العامة التي أصبحت في ذلك الحين أمراً حتمياً.

لقد أبقت كل من أستراليا وكندا على صلتها القوية بالمملكة المتحدة، كما أن التأثير البريطاني بقي قوياً عليهما. أما دولة إسرائيل فقد كانت شيئاً مختلفاً. فهي أيضاً كانت تحت الحكم البريطاني، بل وإلى وقت قريب كانت الحكومة البريطانية تفرض سيطرتها على فلسطين منتزعة إياها من قبضة الأتراك عام ١٩١٧م حتى رحيلها في عام ١٩٤٨م حيث أعلنت الدولة الجديدة استقلالها. وهناك أخذت إسرائيل ما تركته

بريطانيا بما في ذلك الكثير من روح إدارتها العامة وأسلوبها الإداري الرسمي. بيد أن المجتمع اليهودي عمل على تطوير مؤسساته المساوية للجودة البريطانية وتحديداً قامت بإنشاء حكومة داخل حكومة حيث اندمج كلا الفرعين مع بقايا النظام البريطاني الذي تم امتصاصه داخل بوتقة حكومية تختلف كل الاختلاف عن النموذج البريطاني وأتى كل ذلك وسط فوضى الحرب، وإعادة بناء ما بعد الحرب وتدفق اللاجئين والمهاجرين اليهود الذين لم يعرف معنى الديمقراطية إلا القليل منهم. وعلى العكس من ذلك كان الكثيرون متشككين في طبقة موظفي الدولة ولذا فقد جلبوا معهم ثقافات تناقضت بشكل كبير مع الثقافة البريطانية. ورغم ذلك بقيت السمات البريطانية، بل إن بعضها قد قوى في بعض المقاطعات الأجنبية إلا أنها قد تلاشت بمرور الوقت حيث ناضلت إسرائيل لتطوير ثقافاتها الإدارية المتميزة.

ولذلك فحينما ذهبت للعيش في إسرائيل عام ١٩٦٦م اعتبرني الآخرون بريطانياً أكثر مما اعتبرت نفسي، فقد كنت منغمساً في الثقافة الإدارية البريطانية مع إحساس متضائل بالرفعة والذي استقيته من أستراليا و كندا، إلا أن كلاً من هذه الدول الثلاث كانت ذات ثقافات بيروقراطية، مثل العديد من الدول، بمعنى أن جيلي كله كان بيروقراطياً حتى النخاع. فكان أغلبنا يؤمن بأنه سوف يعمل في مؤسسات بيروقراطية ويتعامل مع موظفي خدمات بيروقراطيين. وتوقعنا أن نعمل مع الناس ومن خلالهم في بيئة مستقرة مطمئنة مع أجور معقولة وفرص الترقي في ظل روح تنافسية. كما قبلنا ممارسة الآخرين لسلطتهم علينا وتوقعنا أن يتقبل الآخرون سلطتنا. وأن نتلاعب بالقواعد ومع ذلك نبقى نظيفي الأيدي وأن نتقدم وظيفياً وننأى بأنفسنا عن مثيري المتاعب والمفسدين والمحتالين وأن نحاول الاتسام بالموضوعية والنزاهة والإخلاص، ولاسيما أولئك الذين أحبوا الخدمة العامة ورحبوا بها وانضموا إلى الثقافة الإدارية.

أما الإسرائيليون، سواء أكانوا سكاناً أصليين أو مهاجرين، فهم كانوا يختلفون عن ذلك. فكانت لديهم توجهات مختلفة نحو السلطة والرسميات والإجراءات والأسلوب والكياسة في التعامل. كان مجتمعهم يضم مختلف الأطياف من بيروقراطية وسط أوروبا المفرطين في الرسمية والصرامة والذين يطبقون اللوائح والقواعد حرفياً وحتى الجماعات التي سبقت فكرة البيروقراطية والذين لا يلتزمون إلا بقواعدهم التي وضعوها لأنفسهم ولا يقتنعون إلا بآرائهم. ولقد جاءت مع هذا المجتمع ثقافات إدارية كانت استجاباتهم لها إما بالتحدي أو بالتجنب أو بالتحريف. كانوا عبارة عن خليط من البشر قادر على استغلال كل شيء، نقاط الضعف والقوة والمناصب

والفساد والتخريب والعلاقات وحتى حالة العزلة. ومن وجهة نظرهم فقد تمسكوا بحياتهم الخاصة قدر المستطاع إلا أنهم ما زالوا يشعرون بعدم الارتياح تجاه الغرباء. وخلاصة القول، إن الأنجلوساكسون، أو كما لقبوا بالإنجليزيين الأصليين، كانوا قبيلة منفصلة أعجب بهم الآخرون لما تحلوا به من أخلاق بريطانية ولكنهم في الوقت نفسه احتقروهم لما اتصفوا به من السذاجة وعدم الواقعية، ولقد كنت رجلاً أنجلوساكسونياً يأمل أن يتأقلم ويتعلم كيف ينجز أموره في مجتمع إسرائيلي ولكني مازلت أضمر الكثير من سوء السريرة لبريطانيا.

هذا الوضع الذي صادفته في ذلك الوقت في منتصف الستينيات قدمت له وصفاً في كتاب صغير عنوانه "الثقافة الإدارية في إسرائيل" (Caiden 1969). لقد كان العديد من أعضاء الكلية في بيركلي يتلاعبون ويستخفون بفكرة الوفرة المطبقة في المؤسسات الاجتماعية وبدا أن إسرائيل تضرب مثالاً جيداً لهذه الحالة. فهذه الدولة لديها النموذج البيروقراطي التقليدي للحكم إلا أنها كانت تحاكي بصورة أكبر النظام القائم على التوافق والتشابك مع الأنظمة الإدارية الخاصة بالتعليم التنافسي وخدمات الصحة والرفاهة والشركات العامة، ومشروعات التنمية التي تقدمها الهيئات العامة والاتحادات التجارية والجمعيات التعاونية للعاملين وبعض الخدمات العامة الضرورية التي تديرها منظمات غير حكومية. كانت إسرائيل تمر بفترة عسيرة للغاية فباتت لا تحتمل أي كوارث كبرى: أي أنها لم تكن لتعتمد على أي بيروقراطيات احتكارية. وكي لا يفشل أي من هذه الأنظمة فقد كان من الضروري من وجود العديد من وسائل الدعم القادرة على رصد أي إهمال أو تهاون وملء الفراغات وخدمة من تقطعت بهم السبل في أماكن أخرى. فوجود العديد من الوحدات التنافسية قد يعتبر مضيعة للوقت ويحمل في طياته ازدواجية وتعنتاً كما أنه قد يكون أمراً تصعب إدارته بالإضافة إلى أنه قد يؤدي إلى إبطال العديد من القواعد السلوكية المعمول بها في الإدارة الغربية، إلا أن هذه الشبكة لم تستبعد من أراد الانضمام إليها حيث قدمت حداً أدنى من الخدمات للجميع وأبقت الكل داخل النظام. وقد يبدو الأمر قبيحاً لمن هم بعيدٌ عنه، ولاسيما لأولئك الذين ينتمون إلى مجتمعات أكثر تقدماً، ولكنه كان نظاماً ناجحاً والأهم أن هذا النجاح تحقق في مجتمع تواجهه الأزمات بشكل متكرر كما كانت إسرائيل في منتصف الستينيات. فإذا وضعنا أنفسنا داخل هذا المجتمع ونظرنا إلى الخارج لفهمنا الأمر بشكل أفضل. فالمرء لابد أن يعيش داخل هذا المجتمع كي يفهمه ويراه من أوجه مختلفة.

لم يكن في إسـرائيل ثقافة إدارية واحدة مهيمنة علـى المجتمع كما هو الحال في بريطانيا وكندا وأسـتراليا، بل كان هناك خليط من الأنماط الإدارية. فكانت الثقافة الإدارية في إسرائيل تختلف باختلاف المنظور الذي تراها منه. فقد كان أحد أعضاء مستوطنة تدعى (كيبوتز) يحيا داخل نظام منعزل ومكتف ذاتياً ولا يحتاج إلى الاتصال بالعالم الخارجي سوى من خلال مبعوثين مدربين. عالم كهذا يختلف تماماً عن العالم الذي يعيش فيه رجل الشارع البسيط أو المتشرد الذي يسعى لتدبير حياته على هامش المجتمع أو الطيار المحترف ذي الراتب الكبير أو التاجر في بورصة تل أبيب أو الموظف المتدين الذي يعتمد على التبرعات الخارجية. قد يصبح أحد هؤلاء مسـؤولاً حكومياً بشـكل أو بآخر في حين قد لا يكـون للآخرين علاقة بـالإدارة العامة. وقد يضطر البعض إلى التعامل مع العديد من الأنماط الإدارية المختلفة فيغيرون من سلوكهم وفقاً لما يتعاملون معه، في حين لا يصادف آخرون سوى أسلوبٍ واحدٍ في التعامل. لقد كان هناك تناقض صارخ بحق.

ولكن نعود فنقول، أليس هذا هو الحال في جميع الدول؟ ففي كل من بريطانيا وكندا وأستراليا كان هناك ثلاثة أنماط إدارية مختلفة على الأقل: نمط خاص بالمشروعات الكبيرة، وآخر للمشـروعات متناهية الصغر ونمط ثالث فيما بينهما. ولقد كان هناك نمط واحد سـائد في المدن الكبرى وآخر في القـرى الصغيرة. أما داخل الحكومات والإدارات العامة، فقد كان هناك نمط إداري واحد على الأقل يعمل على مستوى قومي وأخر على مستوى حكومي وربما كان هناك ثالث يعمل على مستوى إقليمي. وبداخل كل من هذه الأنظمة الرسـمية كان هناك ثقافات منظمية مسـتقلة. حتى إن سلطات الجيـش والدفاع كانت تعمل على نحو مختلف عن الشـرطة والهيئات الأمنية المحلية والتـي جاءت متناقضة مع الهيئات المالية والتنظيمية والتشـريعية والتي اختلفت هي الأخـرى بدورها عن خدمات التعليم والصحة والرفاهية. وهنا نتسـاءل: ألا تختلف اسـتجابات المواطنين والرعايا في مختلف نواحي الحيـاة باختلاف ما يصادفونه من ثقافات منظمية؟ فهناك فرق في تعاملهم مع المدرس أو الممرضة أو ضابط الشـرطة أو رجل الإطفاء أو الدبلوماسي، فهناك التزام بفكرة الثقافة الإدارية أكثر من ذي قبل. وهناك الكثير من الأمور التي تعتمد على المنظور الذي ترى منه الأمور والمنصب الذي يتولاه الشخص، وكيفية نشأته وتربيته والأشخاص الذين اختلط بهم وتعامل معهم.

ولقد بدا ذلـك واضحاً حينما ذهبت إلى الولايات المتحـدة الأمريكية للزيارة عام ١٩٦٠م وللإقامـة بعد ذلك في منتصف السـبعينيات. فالمجتمع الأمريكي كان حينئذ

يموج بالقلاقل. ذلك أنني عملت في بداية الأمر في جامعة كاليفورنيا، فوجدت أن الحرم الجامعي كان بمثابة نموذج مصغر للحركات السياسية والثقافية في ذلك الحين، حيث كان الطلاب التابعون لحركة حرية التعبير على خلاف مع إدارة الجامعة، في حين كانت حركة النمور السوداء تناهض الرأسمالية وأمريكا البيضاء أما حركة الهيبيين المعادين للحضارة فكانت ضد التيار المحافظ الذي هيمن على عقود مضت من الزمان. أما مبادئ وممارسات الإدارة العامة فكان يهتم بتطبيقها فقط موظفو الخدمة العامة المحترفون الذين يتسمون بالاحترام والإخلاص وحسن الأخلاق، إلا أنه كانت هناك جماعات من الراديكاليين الشبان الذين حاولوا إغلاق الحرم الجامعي وتعطيل سير الدراسة وإظهار استيائهم وسخطهم تجاه كل أشكال السلطة من خلال ما يرتدونه من ملابس وأساليب حياتهم عامة: فما الذي كان من المفترض أن أقوم بتدريسه في مثل هذا المناخ؟ لقد أعطاني زملائي المدرسون في الكلية مناهج ومواد تدريسية ولكنها لا تخاطب واقع اهتمامات الطلبة ولا تنتمي لهذا العالم الجديد، فإذاً كيف يمكن إعادة تنقيح ومراجعة الإدارة العامة القديمة أو التقليدية وصياغتها في شكل إدارة عامة حديثة تتعامل مع الأحزاب المعاصرة التي تتجه نحو مستقبل مغاير للماضي؟ في الواقع لقد قمت بإعادة كتابة دروسي ووضعت فيها النسخ الحديثة ثم قمت بنشرها تحت عنوان "ديناميكيات الإدارة العامة: خطوط إرشادية للتحولات الحالية عملياً ونظرياً" (1971Caiden) وحاولت في هذا الكتاب وضع الإدارة العامة في سياق عالمي أوسع مما ألفته الولايات المتحدة.

وعلى الرغم من هذه الاضطرابات إلا أنني تمكنت من العمل بفعالية في بيركلي والولايات المتحدة أكثر مما أمكنني في أورشليم وإسرائيل. لقد بدت أمريكا غريبة إلا أنها على غرابتها كانت مألوفة أكثر من إسرائيل. وكانت لي بعض المواجهات مع موظفي الدولة (في أمريكا فيما عدا خدمات الهجرة والجنسية وهي خبرة مر بها كل المغتربين) وهو ما حدث لي في إسرائيل أيضاً. إلا أن الأمور كانت تسير بسلاسة في الجامعة وأيضاً في كل مكان، وكانت الأعمال تنجز دون الكثير من الثرثرة واللجج والصدامات، بل إن الأمور كانت تسير ربما على نحو أفضل من أستراليا. ولكن أمريكا في ذلك الوقت كانت أغنى وأنا كنت ذكراً أبيض يعرف ما يفعل، إلا أنني أيضاً واجهت الكثير من العنت، فبيركلي لم تكن بالمكان المناسب لتربية أطفال صغار أو على الأقل أطفالي أنا بالتحديد، لقد كانوا أفضل حالاً في إسرائيل. وإذا تحدثنا من الناحية الفكرية فكان من المفترض أن أقوم بتدريس الإدارة العامة الأمريكية، إلا أنني لم

ألمسها على الإطلاق. لقد كان هناك هيكل أعظم لحكومة فيدرالية يمكن أخذ مبادئه وقوانينه وتعميمها في المعاملات الحياتية، إلا أن لكل تعميم اســتثناءات عديدة. فلقد كانت الحكومة الأمريكية موحدة اسمياً فقط، حيث بدا لي أن كل هيئة فيدرالية كانت تضع القوانين لنفسها فلا تتشابه هيئتان في أسلوب العمل. ولكن كندا وأستراليا كانتا تختلفان عن ذلك. كلما تعمق المرء في دراسة هذه الدول زاد الأمر تعقيداً. إذاً كانت مدينـــة بيركلي تقع في ولاية كاليفورنيا ومرة أخرى أقول إن كاليفورنيا وهيئاتها كانت تعمــل على نحو يختلف تماماً عن نظيراتها في الولايات الأخرى. وفي الحقيقة كانت الولايات المتحدة تتكون من خمســين ولاية منفصلة ومســتقلة بحد ذاتها، أو ربما هي بلدان ودول اتخذت سبلها الخاصة، كما اتضح لي بعد أن قادني البحث إلى أن أجوب أنحــاء البلاد كافة، وربما لم تكن الاختلافات شــديدة الوضوح كما بدا لي الحال في أوروبا الغربية حينما زرتها في الخمســينيات، إلا أن التناقضات الإدارية كانت كبيرة، ولا ســيما فيما بين الشــمال والجنوب والشرق والغرب. وعلى هذا المنوال كانت المدن مثل نيويورك وشــيكاغو وواشنطن وسياتل وميامي وبوسطن، حيث تعقد الاجتماعات الأكاديميــة، إذ لا يمكن أن تتشــابه واحدة منها مع الأخرى، فكل مدينة لها أســلوبها ونزعاتها وذوقها المميز. لقد كانت جميعها في أمريكا ولكن أية أمريكا؟

في ذلك الوقت قادني البحث إلى دول لا تتحدث اللغة الإنجليزية حيث كان يُفترض بــي أن أقتصر في تحركاتي على النزول في الفنادق الدولية التي تتشــابه مع بعضها والذهــاب إلى قاعات أو مواقع المؤتمرات المنظمة مســبقاً، والمكاتب الحكومية المنتقاة خصيصاً والتي كنت أذهب إليها في ســيارات رسمية بصحبة مرشدين رسميين. غير أنني كنت أحب أن استكشــف البلد وأجوب شــوارعها واستخدم وســائل النقل العام وأتسوق في الأســواق المحلية وأن أرى كل شيء واختلط بأهل البلد. ولكنهم أعطوني تقارير وتصريحات رســمية وأروني عالمهم الرســمي ذو القدرة والنفوذ. بإمكان المرء هنا أن يرى بعيني رأســه حقيقة الأمر وخاصة إذا ما نظر إلى الحياة اليومية لجمهور العامة والتي أعطت صورة مختلفة تماماً للفقر المدقع والعشــوائيات والجهل والمرض والازدحــام والقذارة ومشــاهد لا يمكن للمرء أن يمحوها مــن مخيلته أبداً حيث بقى حديث المســؤولين عن التحضر داخل أروقة المباني الرســمية فقط. لقد كان جل ما يخبرنا به المســؤولون للاســتعمال الخارجــي فقط ولا يبذلون لهــذا الزيف إلا قليلاً مــن دعايا العلاقــات العامة المغالى فيها. وفي اجتماعاتهم الرســمية قليلاً ما يجرؤ أحدهم على الخروج على النص المعطى له ليقول ما يريد أن يقول. كان هناك الكثير

مـــن التظاهر ونحن، باعتبارنا أجانب، كنـــا نتظاهر بأننا نصدق ما يتظاهرون هم به. قليلون هم من ينخدعون بهذا غير أن الأقل منهم كانوا مستعدين للاعتراف بأن هذه الخدعـــة لا تنطلي عليهم. وهكذا كان على المرء أن يشـــترك في اللعبة وإلا لن يكون موضع ترحيب بعد ذلك.

فـــي ذلك الوقت أيضاً ضاعت تلك الصورة مـــن التعامل المهذب فلم تعد كما كانت أبداً. وكان الســـبب في ذلك هو مجموعة الإدارة النســـبية (CAG)* التابعة للجمعية الأمريكية للإدارة العامة والتي شكلتها مجموعة من الخبرات المتميزة في مجال الإدارة النســـبية والتنموية والذين تم تعيينهم في وقت ما لمســـاعدة الوكالة الأمريكية للتنمية الدوليـــة علـــى دعم دول العالم الثالث التي نالت اســـتقلالها وتوشـــك على الانضمام إلـــى المجتمع الدولي. وتحت توجيه البروفيســـور فريد ريدجيز Fred Riggs حصلت مجموعة الإدارة النســـبية على منحة من مؤسســـة فورد لدراســـة ثقافاتهم وأنظمتهم الإدارية ومن هذه المنحة خرج ســـيل من المؤلفات والمطبوعات الأصلية والتي غالباً ما كانـــت مغايرة للتقارير الرســـمية. لكن كان الجني قد خرج مـــن قنينته بالفعل. فمع هـــذه الحرية الجديدة طرق الباحثون العديد من الدوائر الرســـمية وواجهوا الحكومة بالقضايـــا العامة. وكان أولئك الباحثون مبدعين وارتادوا مجالات لم يســـبقهم إليها أحد وفتحـــوا مجالات وموضوعات كانت تُعد في الســـابق من المحظورات. فخرجت أفكار مثل "مقاس واحد يناســـب الجميع" و"الأســـلوب الواحـــد الأمثل" لأنه كان من الواضـــح أنه لا يوجد ثقافتان إداريتان تتطابقان ســـوياً، فربمـــا كان هناك العديد من التشـــابهات إلا أنه اتضح أن الاختلافات أكثر أهمية، ومن ثم كانت الغلبة للاختلاف. وكان على المرء أن يســـلم بأنه لا يوجد نظام إداري يعمل بأسلوب مطابق للآخر. على الرغم من أنه بالنســـبة لرجل أجنبي قد تبدو ملامحهم الأساسية متشابهة إلا أن أهل البلد يعلمون أنهم يختلفون في أســـاليب العمـــل، وكان الخبراء يعلمون أن أي تغييرات يراد تطبيقها كان ينبغي أن يعاد صياغتها أولاً لتناسب الظروف هناك.

التباين بين الإدارة العامة وإدارة الإعمال:

حـــدث كل ذلك منذ قرابة ثلاثين عامـــاً مضت، كان العالم قد بدأ في المضي قدماً وتغيرت الأشـــياء. ولكن الوضع مختلف الآن، فالخبـــراء في يومنا هذا يريدون إعادة

* اختصار لـ Competitive Administrative Group (CAG)

تشكيل الظروف حتى تناسب ما يريدون تطبيقه من تغييرات. فهم لا يتحلون بالصبر اللازم لدراسة كل التفاصيل والانتظار حتى تتغير الظروف لتصير مقترحاتهم أكثر قبولاً وعملية. فالوقت لا ينتظر أحداً. وأصبحت الحاجة ماسة إلى تجنب كارثة الإسراع بالوقت. فعاد العمل وفق الهندسة الاجتماعية مرة أخرى ولكن هذه المرة مع تطور مختلف، كما تم استبدال التخطيط القومي الذي كان يفرض من قبل السلطات العليا بترك الحرية للناس في تحديد مصائرهم داخل إطار دولي محدد المعايير. فأصبح يتم الاستعانة بالخبراء في تقديم العون للدول لتتبني نظام العولمة الجديد ولإعادة تشكيل أوضاعهم لتناسب هذا النظام وللتحكم في عملية التحول الصعبة هذه. وكان لا بد من تصفية الخلافات واستعادة الملامح الطريفة والجذابة للشعوب والبلدان خشية أن ينسى الناس إرثهم الحضاري والتاريخي. فربما يكون هناك خاسرون ورابحون على المستوى الفردي ولكن بشكل عام كان الربح أكثر من الخسارة.

لقد ضاقت الهوة بين الشرق والغرب، في حين اتسعت تلك التي تفصل الشمال عن الجنوب. فقد قربت العولمة بين كل الدول حتى أصبحت كل دولة على دراية أكثر بمشكلاتها المشتركة. فقوت السلطات الدولية الضعيفة نفسها حتى تكون قادرة على تقديم وتنفيذ الحلول المشتركة كما سعت إلى فرض المزيد من التجانس والبساطة والمعيارية. وهناك تحالفات إقليمية قوية تتحرك في الاتجاه ذاته لتسوية خلافاتهم وتبني الحلول المتبادلة وتبسيط العلاقات الدولية. وبينما يقر العالم بمزايا التنوع والتفرد يقع الضغط كله على الاتجاه المعاكس بمعنى عزل وتجاهل الدول التي ترفض أن تنضم إلى هذا السباق ومحاولة وضع تسويات فعالة تناسب الجميع. والنتيجة هي صقل الحواف الناتئة والبحث مرة أخرى عن الرسميات والتعميمات والنماذج والأجندات المشتركة. فالكثير من العوامل تدفع في نفس الاتجاه نحو العولمة.

أولاً: فقدت الأيدلوجية أهميتها وبات الجميع يفضلون الأسلوب العملي ويتحاشون من يصرون على الالتزام بالأيديولوجية. فلو أرادوا الاستمرار بها وحدهم فسيفقدون المزايا الواضحة للعولمة. لم يعد هناك مكان للتطرف فقد أصبح التحرر هو السيد. ولكن ما يزعج هذا التآلف والتناغم المتنامي بين الأمم هو ظهور الأصولية الدينية واعتناق مبادئ العنصرية المعاكسة وهو ما يفتح جروحاً عرقية طالما ألهبتها الحروب الأهلية والإقليمية والتي يحاول المجتمع الدولي استيعابها قبل أن تفجر صراعات عالمية.

ثانياً: يسعى الجميع إلى التنمية الاقتصادية العالمية، وذلك من خلال تنمية التجارة والاستثمار الخاص. فقد انتهى مفهوم الدولة كمحرك للتنمية ليحل محله مفهوم التجارة الدولية. وكان تقليص القيود التجارية وإلغاؤها وفتح الأسواق الداخلية وحرية تدفق رأس المال والاستثمار العالمي وزيادة التنافس على المناقصات الحكومية وتقليل دور القطاع العام وتعزيز شركات القطاع الخاص؛ كانت جميعها عوامل أسهمت في تكوين التركيبة العالمية المستخدمة في تقليل التدخل الحكومي وتعزيز المبادرات الخاصة والمدنية.

ثالثاً: خلقت التجارة العالمية ثقافة جديدة متجانسة تمليها على المستهلكين في أنحاء العالم. فالأطفال والمراهقون يطلبون نفس المنتجات، ويتضح ذلك في ملابسهم، فقد أصبحت تتشابه إلى حد بعيد. إنهم الجيل الأول الذي يتعلم أنهم مواطنون عالميون وسكان كوكب واحد يجمعهم مصير مشترك، فهناك المراكز التجارية والأسواق الكبرى التي تشبه الواحدة منها الأخرى بشعاراتها المتطابقة وشكلها العام ومحتوياتها. باختصار، لقد تعدى تأثير التجارة إلى ما هو أبعد من التجارة بحد ذاتها وأدى الى وجود عالم أكثر تناغماً.

رابعاً: أدى نجاح التجارة أو الأساليب التي تعمل بها التجارة إلى تشجيع الأنواع الأخرى من المؤسسات على تقليدها. فقد استطاعت إدارة الأعمال أن توجد لنفسها نشاطاً عالمياً للاستشارات. وهي تعمل الآن على نشر رسالتها على مستوى العالم. ولقد بدأت المنظمات الأخرى تحذو حذو الممارسات التجارية آملة أن تحقق نفس نجاحاتها. أما بالنسبة للإدارة العامة فهذا المنهج يتضح في الإدارة العامة الجديدة والتي ازدادت سطوتها خلال العقد الماضي وقد ساعدت على تقوية التوافق والانسجام بين الفكر والممارسة في الإدارة.

وقبل كل شيء هناك الأولية التكنولوجية التي تعتبر الوقود المستمر للعولمة. فالاختراعات المذهلة التي ظهرت في الثلاثين عاماً الأخيرة فقط فرضت أساليب حياتية متشابهة، حتى أساليب العمل والصحة والسفر جميعها تشابهت مما أدى الى تضييق هوة الاختلافات الثقافية. ولكنها أضفت طابع البيروقراطية على الجميع وزادت من قوة البيروقراطيات واسعة المدى، وكما نعلم فإن البيروقراطيات كلها تتشابه. إن الضرر الذي لحق بحياة أغلب الناس في أيامنا هذه هو حتمية التعامل مع البيروقراطية، سواء في القطاعين العام أو الخاص، بكل قوانينها وروتينها وأخطائها وتلكؤها وسريتها. ولقد أشار ماكس فيبر إلى ما تمتاز به البيروقراطية عن غيرها

من المنظمات ولكنه حذر أيضاً من مساوئها التي تظهر في منغصات الحياة اليومية حيث يزداد عدد من يعتمدون على البيروقراطية في كل شيء. في حين تدخل المزيد من الدول والاقتصاديات إلى شبكة العولمة. وأصبح عددٌ كبيرٌ من هذه البيروقراطيات يمتثل بالمعايير التي تفرضها شروط منظمة التجارة العالمية أو صندوق النقد الدولي أو غيرها من المنظمات العالمية التي تشترك فيها هذه البيروقراطيات. كما أن تكنولوجيا الكمبيوتر التي كانت قبل ذلك شيئاً نادراً أصحبت الآن أمراً شائعاً على الرغم من أن الدول الفقيرة ما زالت تتعثر في آخر القافلة. كل هذه التوجهات من شأنها تقليل الاختلافات بين الثقافات، فمعظم البالغين يشاهدون نفس البرامج عبر شاشات التلفاز مما يؤثر في كيفية تفكيرهم واختياراتهم وتصرفاتهم وردود أفعالهم. ويزداد عدد من يسافرون لمسافات أبعد ولمرات أكثر. كما لم يعد يوجد إلا قليل من الدول التي تعزل شعوبها عن الاتصال الخارجي. لذا فإن هذا الجيل هو المجتمع العالمي الأول الذي يدرك بحق كيف يعيش الآخرون وكيف يتصرفون وكيف يؤثر أمراً يحدث في جزء من العالم على كل شيء. فالآن لم تعد الاختلافات شاسعة كما كانت في الوقت الذي يشتكي فيه أهل الفكر من فقدان الصبغة المحلية والشخصية الفردية وتطابق المجموع الثقافي.

وأفضل مثال على هذا التطابق المتزايد يتضح بجلاء في التجارة الدولية، حيث تعمل الشركات المتعددة الجنسيات أو أنها تحاول العمل على نحو متطابق كيفما وحيثما كان ممكناً. وعلى الرغم من وجود اختلافات إلا أنها تحاول توجيه وإدارة نفسها بأساليب متشابهة إلى حد كبير باستخدام نفس الشعارات وطرق التشغيل المستنبطة من الكتيبات ذات الطابع المركزي. ثم إن مقار هذه الشركات تتوقع بل تؤكد هذا التشابه، فالكثير من التدريبات الإدارية تكون متطابقة ولذا فالمنتج النهائي واحد تقريباً. ولا يُسمح لأحد مخالفة المجموع، فكل المجتمعات المحلية عليها أن تحاكي نفس التركيبات وتنفذ نفس النماذج العالمية. وهكذا يتم تبسيط إدارة الأعمال. فالجميع يدرسون ويمارسون الأشياء ذاتها. لذا، فإن نفس دراسات الحالة والمناهج والدرجات العلمية يمكن أن تمنح في أي مكان لأي شخص مؤهل للالتحاق وقادر على دفع المصاريف. كما أن الرعاة* يعلمون تماماً ماذا يتوقعون، وعلى هذا فإن جواز سفر إدارة الأعمال وماجستير إدارة الأعمال تتطلبان الاستعداد نفسه والخبرات

* جمع «الراعي» ويقصد به من يتعهد بدعم مالي لفعالية ما أو حدث ما فيقال رعاة المباراة الختامية أو الراعي الرسمي لحفل التخرج (المترجم).

نفسها. وتتبنى مدارس الأعمال التجارية وجهات النظر نفسها وينضم إليها طلبة من جنسيات وثقافات مختلفة وتستمتع بالشراكات الدولية. وهي الآن تتنافس في الحصول على التمويل والسمعة الطبية والدقة الأكاديمية، وهي في ذلك تشبه اتحاداً مالياً يسعى أطرافه للحصول على الاعتماد الدولي والانضمام إلى الشبكات العالمية وتشارك المنشآت وتقديم دورات تعليمية في الخارج لطلابها. ولقد وصل التعدد الثقافي إلى أعلى مستوياته حالياً في هذه المدارس وذلك من خلال البرامج الدولية والعمل الجماعي والمشاريع التعاونية وثنائية اللغة.

وعند مقارنة كل هذا بالإدارة العامة نجد أن التضاعف الذي حدث في عدد المنظمات الدولية غير المختصة بمجال الأعمال والتجارة في نفس الفترة الزمنية لم يساعد على رفع دراسة وممارسة الإدارة العامة إلى المستوى الدولي. وبعيداً عن نماذجها وإجراءاتها فإن هذه المنظمات تبقى شؤونها الداخلية خاصة بها فلا تفصح إلا عن القليل جداً منها؛ لأنها نادراً ما تتسم بالشفافية وتبادل المعلومات، ولربما حدا الأمل مؤسسي الأمم المتحدة في أنه قد يكون هناك خدمة مدنية دولية موحدة يوماً ما تقدم إدارة عامة مثالية تتخذها الدول الأعضاء مثالاً تحذو حذوه. ولكن للأسف لم يحدث من كل هذا إلا القليل بل إن معظم المنظمات الدولية راحت تمضي في طريقها غير عابئة لميول واهتمامات الأخريات. وبينما أخذت إدارة الأعمال تنطلق نحو العولمة والقياسية، نكصت الإدارة العامة على عقبيها في الاتجاه المعاكس. وكنتيجة حتمية لذلك فقد عجزت الإدارة العامة عن مجاراة التطور الذي حققته إدارة الأعمال. وحتى تلك الهيئات العالمية التي ربما أخذت الريادة قد أصبحت مسيسة بدرجة كبيرة وتعرضت لهجمات المتنافسين الداخليين فأصبحت غير قادرة على توحيد رايتها. كما أن الدول الأعضاء تعمل على حماية مصالحها القومية وتتحاشى أن تبدو عميلةً لأي هيئة دولية أو أجنبية.

وهكذا فإن عولمة الإدارة العامة تبدو هدفاً صعب المنال كما كانت دوماً، وعلى الرغم من أن هناك إشارات متزايدة على ظهور العولمة يبقى هذا المجال مبعثراً غامضاً. وهو ما يعني أن عدداً قليلاً من الناس يعلم كيف تعمل المنظمات الدولية وعدداً أقل يعلم كيف يعدون أنفسهم للتوظيف في الإدارة العامة الدولية. فليس هناك سوى القليل من المعلومات الإرشادية أو التعليمية. فالمتاح يتمثل في بعض التدريب والتعليم للإدارة العامة المحلية، وربما يتضمن بعضها مواد مقارنة، فأغلب هذه المواد انتقائي مبني على التعميم ويتوقع من الطلاب أن يقوموا بأنفسهم بانتقاء ثقافات منظمية محلية. وكثيراً

ما يشكو الطلاب من أن المواد التي يدرسونها لا تعدهم بالشكل الكافي لواقع العمل في القطاع العام القومي، فمعظمها يملي عليهم ما يجب أن يكون بدلاً من أن يطلعهم على واقع الأمر (وبالطبع ينطبق الشيء نفسه على إدارة الأعمال أي إظهار المديرين بالشكل الذي يحبون أن يظهروا به وليس بحقيقة سلوكهم وتصرفاتهم). وهكذا فإن صورة موظفي الإدارة العامة الأجانب تشبه الكاريكاتير أو الرسم الهزلي الساخر أكثر من كونها تظهر الصورة الحقيقية المعقدة. على سبيل المثال، يفترض في موظفي الإدارة العامة الألمان أن يكونوا مولعين بالقواعد والقوانين ويهمهم اتباعها وتطبيقها أكثر من تحقيق العدالة. أما موظفو السويد فيفترض فيهم أن يكونوا أكثر ميلاً للوصول لاتفاق فيما بينهم وأن يتسموا بالحس والإنسانية ولين الجانب، وموظفو نيجيريا يفترض فيهم أن يكونوا مهتمين بمصالحهم الشخصية، غير جديرين بالثقة ولا يمكن الاعتماد عليهم كما أنهم فاسدون. ولتجنب مثل هذه الصفات تحاشت معظم الدراسات المقارنة العناصر السلوكية وركزت على الشكليات القانونية والهياكل الرسمية والوثائق العامة مع الإشارة البسيطة إلى كيفية عملها الفعلي. وهكذا كانت الطريقة الوحيدة لأي شخص أجنبي يريد معرفة حقيقة الأمر هي أن يرى بنفسه ويحاول التغلب على صدمته الحضارية الأولى قبل أن يعقل ويفهم ما يحدث، وإلا فعليه الاعتماد على المواد المنقحة المفلترة التي تضع لمحة تجميلية على الأشياء. يضعنا ذلك أمام سؤال مهم: من يخبرنا إذاً بحقيقة ما كان يحدث؟ وللإجابة عنه نعود إلى الانتقاد الأول حول إدارة الأعمال وتفوقها الكبير على الإدارة العامة حتى في مجال العلاقات العامة.

ومع ذلك، فإن الإدارة العامة والثقافات الإدارية القومية تختلف بوضوح من دولة لأخرى، وأحياناً لا تكون هذه الاختلافات واضحة بالمرة كما هو الحال بين أستراليا ونيوزلندا أو بين كندا والولايات المتحدة. ولكن في أماكن أخرى تكون هذه الفروق عميقة وجلية للجميع كما هو الحال بين كوريا الشمالية والجنوبية أو بين سنغافورة وماليزيا. إذاً، ما الذي يجعل أنظمة الحكم والإدارة في دولهم مختلفة كل هذا الاختلاف يبقي كل منهم بمعزل عن الآخر؟ ولماذا يشعر موظفو الخدمة العامة في بعض الثقافات الإدارية بأنهم مجبرون على إكرام وفادة عملائهم والذين يشعرون بدورهم بأنهم مجبرون على إظهار احترامهم من خلال تقديم الهدايا مراعاة للشكليات، في حين أنه في ثقافات إدارية أخرى لا يمكن أن يتخيل موظفو الدولة أن يقوموا بترفيه العملاء أو يحلمون بقبول الهدايا والعطايا الشخصية ولا يتوقع العملاء أن يقدموا هدايا للموظفين لمجرد أن يستمعوا إليهم؟ ولماذا يقوم أفراد العائلات في بعض الثقافات الإدارية باستغلال

مناصبهم لمساعدة أقربائهم في توفير الوظائف لهم وفتح أبواب الفرص أمامهم، في حين أنه في ثقافات أخرى يمنع الموظفون قانونياً من التصرف بهذه الطريقة؟ وعلى الرغم من ذلك فإن كل هؤلاء الموظفين يبدون في ظاهرهم متشابهين فهم يرتدون زياً متشابهاً وأماكن عملهم تبدو متطابقة ويتبعون نفس التقويم، ويعملون نفس عدد ساعات العمل، وحتى أساليب حياتهم تتشابه، ولكنهم يفكرون ويعملون على نحو مختلف، فلِم يحدث هذا؟

الإجابة عن هذه التساؤلات، كما يعلمها كل دارسي الثقافات، في منتهى السهولة. فالثقافة، تلك التركيبة المعقدة من السياقات التاريخية والأيديولوجية والدينية والحكومية والاقتصادية والسياسية والقيمة لا تتشابه من مكان لآخر بنفس الطريقة التي لا يمكن أن يتطابق بها شخصان في هذا العالم الذي يضم كل تلك البلايين من البشر تمام التطابق ولا حتى ما يطلق عليهم التوأم المتطابق. فمعتقداتهم وأولوياتهم تختلف وتوجهاتهم نحو مبادئ مثل الإخلاص والتعاون والثقة والعمل والكفاح والتعليم والمساواة والعدل والرأسمالية الاجتماعية والثقافة المدنية جميعها تختلف. وهذه الفروق والاختلافات في مجموعها هي التي تفصل بين الناس وتضفي صفات مميزة على كل أسلوب إداري. كثير من هذه العوامل لا يمكن الاعتداد بها في عالم الأعمال إلا أنه لا يمكن الاستغناء عنها في الحياة العامة وشئون المجتمع والإدارة العامة. وقد لا تظهر الأسباب الحقيقة العديدة وراء ابتعاد الشعوب بعضها عن بعض، إلا أن هذه الأسباب موجودة وهي كافية لتمييز الثقافات المؤسسية سواء في القطاعين العام أو الخاص، ناهيك عن الثقافات الإدارية القومية في حال أمكن تحليل هذه الأخيرة وتحديدها دون تحويلها إلى رسوم كاريكاتورية.

وما يزيد الأمر تعقيداً هو أن كلاً من الثقافة والإدارة تشكل إحداهما الأخرى، فالإدارة العامة تمثل السلطة الجماعية وتمارس سلطة مجتمعية مشروعة وتجسد الهيئة العاملة بها العامل الأكبر الذي يشكل المجتمع ويحدد نماذجه الثقافية المهيمنة. وسبب وجودها، الأول يبقى أمراً محورياً، وهو حماية وتحسين مستوى السلامة والأمن العام. فإذا ما فشلت الإدارة العامة في مهمتها هذه يتعرض المجتمع للخطر، وقد يقع ضحية للاستيعاب الثقافي من قبل مجتمع آخر أو قد يسقط من ذاكرة التاريخ. ولذلك فمن أجل البقاء على قيد الحياة وضمان الاستمرارية ينبغي على كل مجتمع أن يكتسب ويدخر موارد كافية وينشئ نماذج وأنماطاً سلوكية موحدة حتى يمنع الغزو الخارجي ويكبح محاولات التمرد الداخلي. ولتحقيق هذه الغاية يجب على الإدارة العامة أن

تفرض على الناس أسلوباً لتصرفات بعضهم تجاه بعض، والتضحيات الفردية التي يجب أن تقدم للحفاظ على الجماعة وكيفية إعداد الأجيال القادمة. لقد اكتسبت الإدارة العامة والحكم وظائف كثيرة على مر التاريخ بحيث إذا جمعت سوياً تفوّق تأثيرها على الثقافة. كما أن إدارة الأعمال أيضاً لها يد في تشكيل ثقافة الشعوب. ولكن ليس إلى هذه الدرجة الكبيرة ولا هذه الدرجة من الشرعية ولا ذلك النوع من السلطة. فإدارة الأعمال بحاجة أولا إلى الفوز بالرأي العام والسياسة العامة.

الإجابة تكمن في معرفة كيفية ممارسة السلطة:

يأتي من بين العوامل العديدة التي تميز بين الثقافات الإدارية وربما أهمها كيفية ممارسة السلطة، ولقد كان ماكس فيبر محقاً في هذا. فإذا أردت أن تعرف كيف يدير مجتمع ما شؤونه فعليك أن تعرف كيف تمارس السلطة فيه. فالأمور تبقى كما هي دون تغير عندما تسود التقاليد. فكل فرد يعرف مكانه ودوره والكل يطيع ومن يخرج عن الخط المرسوم له يعرف جيداً العواقب الوخيمة لفعلته، والتي تبدأ من الصفع على ظهر اليد وتنتهي إلى الطرد أو الإعدام. وكل ذلك يتم بشكل نظامي إن لم يكن روتينياً. والقليلون فقط هم من يحققون في هذا النظام. وقليلون أيضاً من يبتكرون أو يجددون أو يغيرون أي شيء. وفي أجواء كهذه يسهل التكهن بسير الثقافة الإدارية. فسوف تمر أجيال على هذا المنوال ولم يتغير سوى القليل فقط. وربما لا يكون الناس سعداء جداً في ظل هذا النظام إلا أنه ستكون هناك محاولات قليلة لإزعاج وقلقلة الأوضاع المستقرة لمجرد القيام بإصلاح بسيط هنا أو هناك، فلن تجد إصلاحاً عميقاً او جذرياً، بل مجرد تبديلات تجميلية ليس إلا، فقط لطمأنة المشتكين بأن مخاوفهم لا أساس لها. حتى في القرن الحادي والعشرين ما تزال هناك أجزاء من العالم تحكمها التقاليد والعادات، حيث تبقى الأمور على حالها رغم وجود القادة والمثقفين والأجانب والثوريين الذين يخططون للتغيير.

وعلى العكس من ذلك، هناك السلطة المؤثرة التي تنجز المهام، وعادة ما تكون هناك أمور مهمة بشكل ملحوظ كالتحولات الكبرى التي تغير المجتمع بشكل دائم وبدعم كامل. هؤلاء القادة العظماء نجحوا في تحريك المجتمعات في اتجاهات تختلف عما كانت ستسير فيه. ولقد وقرهم أتباعهم المخلصون وقدسوا ذكراهم. مثل هؤلاء القادة المستنيرين لا يمكن أن تصدهم أو تنتصر عليهم هذه التقاليد فهم دائماً ما يشقون طريقهم حيث يقر المجتمع ببراعتهم وعبقريتهم. وهكذا يحصلون على ما يريدون، بل

وحتى المتشككون يتخلون عن حذرهم ويقنعون أنفسهم بأن الطريقة الجديدة أفضل وتستحق التضحيات المطلوبة. يمكن لهذه الأنظمة الإدارية في ظل هذه الظروف أن تتغير بين عشية وضحاها بلا مبالغة مع تغيير السياسات العامة وإصلاحات القوانين وإبطال الدساتير القديمة واستبدالها بأخرى وإعادة تخصيص الموارد واستبدال أطقم العمل واستعراض مختلف النتائج، فتختفي الممنوعات ولا يعود هناك محظورات وتسير كل الأمور بمرونة ولا يترك شيء للصدفة، فيتم تجنب الفوضى مما يجعل الناس يشعرون بالأمان والراحة ويتحمسون للتغييرات الجديدة. ويمضي كل شيء على خير حال حتى يقع المحتوم: تختفي جاذبية ومقدرة هذه الشخصية، فيحدث أن يفقد القادة المؤثرون مهارتهم وسحرهم فيضيع منهم الدافع والاهتمام أو يضيع منهم الطريق أو يقدر لهم الوفاة قبل أن يكملوا مهمتهم. وهنالك يتوقف كل شيء.

ولذا فقد دعا المفكر ماكس فيبر إلى السلطة القانونية - العقلانية أو البيروقراطية التي تغلبت على تحفظ التقاليد وتجنبت الخضوع للشخصيات المؤثرة. هذه السلطة القانونية - العقلانية تسمح بإجراء التجديدات والتغييرات. ولقد أصبح تحليل فيبر للخصائص المثالية للسلطة القانونية - العقلانية يتخذ مقياساً لهذه السلطة. ولم يحاول أحد أن يستبدل أبحاثه التي أجراها على مدار حياته. غير أنه كان لماكس فيبر السياسي تحفظاته، حيث يرى أن تركيز السلطة في أيدي نخبة قليلة ممن هم على قمة المنظمات البيروقراطية، يجعل السلطة القانونية - العقلانية قادرة على حرمان الجمهور من أية مشاركة فعالة في تقرير مصائرهم وحصر اختياراتهم في النتائج المحددة سلفاً وتحويل العمال الى ممارسين للروتين بلا هوية. فإذا تواطأت النخبة المؤسسية من كبار المسؤولين لكان باستطاعتهم فرض قبضة حديدية على المجتمع وإملاء قراراتهم على الجميع. فحتى مع استخدامهم للحرص، يظل بإمكانهم استعمال سلطتهم المطلقة لإيذاء الناس لا لنفعهم. لقد كان فيبر يخشى حكم الحزب الواحد ويؤيد استخدام الديمقراطية الاجتماعية ترياقاً له.

ولكن للأسف لم يعبأ العالم بماكس فيبر واختار الطريق الصعب ليتعلم ما يحدث عندما تُغتصب السلطة القانونية العقلانية من قبل شرار القادة الذين لا يكترثون للديمقراطية الدستورية ولا حقوق الإنسان العالمية ولا الحكم العاقل للقانون. إن أشكال البيروقراطية تتشابه في كل مكان ولكن الأغراض التي وضعت من أجلها والأساليب التي تعمل بها تختلف من سياسية لأخرى، تختلف من ديكتاتورية قاسية إلى ديمقراطية متحررة، من دول بوليسية وحشية إلى دول إنسانية تكترث لرفاهة

شعوبها، من حكومات اللصوص إلى حكومات الأمانة والشفافية. فبغض النظر عن الرسميات، ما الممارسات الفعلية لدولة ما؟. لا تُلْقِ بالاً إلى ما يصف به القادة أنفسهم وحكمهم ولتسأل أي سلوك يسلكون؟ هل يعامل الناس باعتبارهم رعايا أم باعتبارهم مواطنين؟ هل يعاملون باحترام أم بإزدراء؟ هل تتم حمايتهم أم استغلالهم؟ هل القوانين المعمول بها ملائمة وعادلة وحساسة؟ وهل تنفذ باستقلالية وحيادية وعدل؟ وهل تطبق العدالة حتى أعلى المستويات؟ وهل الإدارة العامة يديرها العامة أم أنها تدار نيابة عنهم؟ ومن الذي يتمتع بالسيادة؟

على أي حال، فإن ممارسة السلطة ليست إلا جانباً واحداً من جوانب المعادلة. أما الجانب الآخر فيتمثل في كيفية استجابة الناس للطريقة التي تمارس بها هذه المعادلة. فاستجاباتنا لا تتشابه وإن كنا نخضع لحكم الحزب الواحد. فبعض الشعوب- تتشبث باستقلاليتها وتفتخر بتقاليدها وبأنها اتبعت أساليبها الخاصة بغض النظر عن السلطة. فهم لا يطيعونها ولا أحد يمكنه إجبارهم على ذلك؛ لأن الأمر سيكون عندئذ مكلفاً للغاية كما أنه لا يستحق العناء، فيكون الحل إما بتجاهلهم كما لو كانوا غير موجودين أصلاً والتظاهر بأن أحداً لن يتأثر بهم، أو ربما يكون الحل هو التخلص منهم نهائياً بعد معرفة قدرتهم على القتال وحجم التأييد والمساندة التي سيتلقونها من الآخرين. باختصار، هناك أمور كثيرة تعتمد على الكيفية التي يتكون ويتألف بها المجتمع وموقعه من العالم ومدى قدرة الناس على التحرك والتعرف والمقاومة وحجم المساندة والدعم الذي يحصلون عليه من الآخرين. إن العالم لم يتخلص بعد من الإبادات الجماعية ولكنه يتقبل الآن مبادئ مثل التنوع والاستقلالية والتسامح. وأصبحت السلطة أكثر استعداداً لأن تعيش وتدع الآخرين يعيشون مادام لم يصب أحدٌ بسوء. ولكن للأسف بعض الشعوب لا ترى الأمور على هذا النحو فتضطر السلطات للتدخل لوقف الصراعات المحلية بين الفرقاء والمتنازعين من أهل البلد. وأياً كان ما تفعله هذه السلطات فأحد الطرفين حتماً سيراها متحيزة للطرف الآخر ومتحاملة عليه هو. هذا المأزق يعبر عنه موظفو العامة بهذه الجملة «ملعون إن فعلت وملعون إن لم تفعل».

تكمن ميزة التجانس في أن الشعوب تندمج بمرور الوقت وتتبنى نفس الأنماط الثقافية حتى إنها تتوحد في نهاية الأمر مع السلطات التي تحكمها. كما أن الدول التي تتفاخر بأن شعوبها متجانسة قد نسيت التاريخ الدموي الذي خاضته والثمن الباهظ الذي دفعته حتى تحقق مثل هذا التجانس الثقافي. غير أن العولمة والتحول

السكاني الكبير الذي تتعرض لهما الأمم قد بدأ يفسد النظام ثانية. فهناك تيار متزايد رافض لثقافات الوافدين والغرباء والأجانب الذين ما زالوا غير قادرين على التكيف، ومتعلقين بتقاليدهم السابقة، فلم يعتنقوا بعد أوساطهم الجديدة تمام الاعتقاد. ولكن هناك من الأساليب ما هو أكثر رفقاً في التعامل مع التمرد وعدم الطاعة بدلاً من الإبادة الجماعية والعبودية وذلك مثل التعليم والتأكيد على التماثل والتظاهر السلمي. إذاً، هل الدول التي تعمل بمبدأ التنوعية تكون أكثر تسامحاً وتقبلاً من الدول ذات الثقافة التنافسية؟ كما هو المعتاد بالنسبة للإدارة العامة تبدأ الإجابة بجملة «يعتمد ذلك الأمر على أشياء كثيرة». فالكثير من الدول عادة لا تملك خياراً سوى التغاضي عن التنوعات المحلية. ولكن حتى الدول الصغيرة مثل بلجيكا ونيوزلندا لم تتحد بعد لتكون عائلة واحدة سعيدة. ينطبق هذا فقط حيث تسود الفكرة البريطانية القائمة على استبعاد الغرباء وتؤثر في السلوك الإداري.

تتأثر الثقافة الإدارية لأي دولة تأثراً كبيراً بالحالة الاقتصادية. فالدول الغنية أكثر راحة، فهي تتيح وظائف مجزية لغالبية الناس وتشارك أو تعيد توزيع مواردها حتى توفر شبكة أمان ووسائل راحة عامة للجميع. أما الدول الأكثر فقراً فجميعها يعيش على الهامش يفكرون في أمر واحد وهو كيف يحصلون على الوجبة التالية. فالتنافس شرس والرابح يحصل على كل شيء أما الخاسر فلا يجني سوى اليأس. هنالك يكون المنصب هو كل شيء، ومن يملك القوة يتحرر من القيود، أما الضعيف فيقع تحت رحمة القانون، يرضى بالفتات الذي يعثر عليه مصادفة ويكون مطيعاً مادام الأمل يحدوه، أما إذا أصابه الإحباط فهو يصبح عنيداً متحدياً لا يبالي بشيء. هذه الظروف تسبب اختلافات كبيرة في ممارسات السلطة وفي الثقافات الإدارية. فعلى الرغم من أن الفساد قد يكون حقيقة حياتية في كل الدول والمجتمعات، إلا أنه يكون الطريقة الوحيدة التي لا مفر منها للحياة في المجتمعات والدول الفقيرة وخاصة الأكثر فقراً منها حيث تكون السلطة مطلقة والمسئولية والمساءلة العامة منعدمة. وتكون جموع العامة مستعدة لفعل أي شيء في سبيل البقاء على قيد الحياة، ولهذا تكون ممارسات الفساد في هذه الدول أكثر وضوحاً وانتشاراً من الدول الغنية المتقدمة. وفي واقع الأمر، فإن الشعوب في الدول الغنية تميل إلى عدم التسامح مع الفساد الإداري على الرغم من أنهم قد يتسامحون مع ما يظنونه مخطئين أنه جريمة بلا ضحية ولكن نعود فنقول مرة أخرى «هذا يعتمد على أمور أخرى». لأن التعميمات تكون مستحيلة في ظل التنوع الثقافي.

التغيير وشيك:

إنه من غير المحتمل أن يستمر هذا الموقف. فالإدارة العامة والحكم، مثلهما مثل إدارة الأعمال لا يمكنهما تجنب تداعيات العولمة. وكما أن العولمة كانت سبباً في تنامي عالمية ممارسات الأعمال وربما أخلاقيات الأعمال أيضاً، فمن المتوقع لها أن تؤدي إلى تزايد عالمية ممارسات الإدارة العامة وأخلاقياتها أيضاً إن لم تكن قد بدأت في ذلك بالفعل. فالمؤسسات متعددة الجنسيات لا تتسامح أبداً مع ممارسات الأعمال غير المنضبطة والتي لا تلتزم بقواعد يعتبرونها دولية. فهي تستخدم نفوذها وسلطانها للضغط على البيروقراطيات العامة لتقتص من المحتالين وغير الشرفاء في مجال الأعمال وأعوانهم في الحكومة. مما يجعلهم مجبرين على احترام القواعد المنصوص عليها والخاصة بالشراكات واتفاقيات التجارة العالمية، والعمل بهذه القواعد داخلياً وتدريسها في مدراس وكليات الأعمال. وعاجلاً أم آجلاً ستضطر البيروقراطية العامة وخاصة تلك التي تشرف أو تنظم أو تدير المشروعات بدورها إلى تطبيق هذه الممارسات، وستسعى إلى تنفيذ المعايير الدولية من خلال الهيئات الدولية القادرة على تأمين الالتزام الفعال. وهذا من شأنه التقريب بين الثقافات الإدارية وتقليل الاختلافات في أساليب عملهم.

إن الاستمرار في وضع المقاييس والمعايير لممارسة الأعمال التجارية سوف يكون له تأثيره في المؤسسات الأخرى، حيث ستتقارب ثقافاتهم وسلوكياتهم بعضها من بعض، وبالمثل ستضيق المسافات بين الثقافات الإدارية القومية. كما أن الثقافات التي تحمل عادات سيئة سوف تُعزل تدريجياً وتُدان عالمياً. وسوف تتيه وسط المنافسات العالمية إلى أن تلجأ لأساليب عمل نظيفة ونزيهة. فمع ازدياد استخدام الحاسوب في أرجاء العالم ستدرك الشعوب أن البون يتسع بينها وبين غيرها وسيمارس عامة الشعب ضغوطاً لتحسين مستوى أداء ومعاملة المؤسسات العامة. ويمكننا أن نتوقع حدوث هياج وثورة في حالة رفض الجمهور التخلي عما حصلوا عليه في السابق. ولكن، من ناحية أخرى، مادام هناك مزايا كثيرة للتورط في الفساد والقليل من المساوئ التي تنشأ على إثر الكشف عن هذا الفساد وفضح أمره فسوف يكون الفشل هو مصير أي محاولة لتنظيم هذه البيروقراطيات.

وعلى النقيض من الانطباع السائد، فإن التاريخ يوضح إلى أي مدى تقر المجتمعات، على الرغم من اختلافاتها الثقافية، باستخدام مبادئ أخلاقية متشابهة مع تجاهل حالات الإفراط الواضح، إذ يبدو أن هناك أساساً مشتركاً للأعراف تتبعه معظم

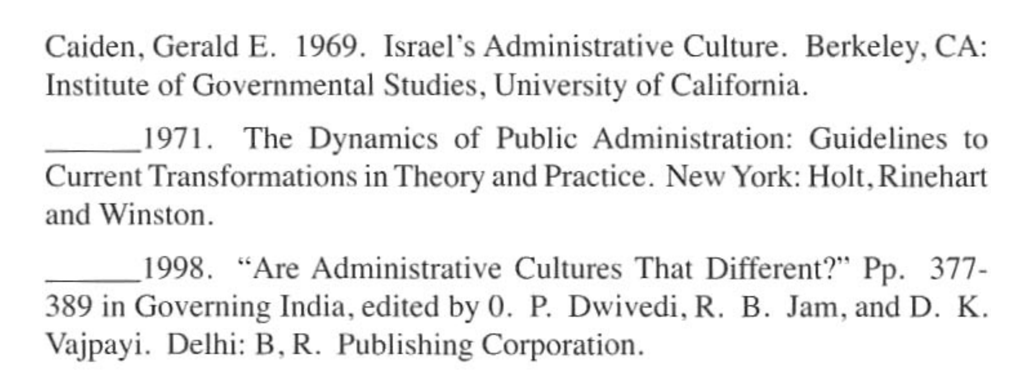
المجتمعات، وفي بعض الأحيان تلتزم بالقواعد الرسـمية وفـي أحيان أخرى تعتبرها أمراً بديهياً موجوداً بالفطرة أو بالشعور العام أو بحفظ الذات أو بالمنطق أو بالأخلاق الحميـدة. والمتطرفون والأخلاقيون على الرغم من اختلافهم يؤكدون وجود خلافات بـين الثقافـات ويبررون موقفهم فـي الدفاع عن تفوقهم أمام فشـل الآخرين. ولكن فـي الحقيقـة هناك نقطة التقـاء لا تراها العين من الوهلة الأولى. إن أسـاس روح الديمقراطيـة يقول إن التنوع هبة، وإن أصحاب النية الحسـنة يمكنهم العيش سـوياً ويتعايشون سـلمياً مع اختلافاتهم، وإن الاختبار الحقيقي للقيادة هو قدرتها على حل النزاعات بما يرضى جميع الأطراف. باختصار، سـيأتي وقت تتشابه فيه أخلاقيات كل شـعوب العالم حيث سـتخضع جميع الاختلافات الثقافية فـي نهاية الأمر للروح الإدارية الديمقراطية.

منذ خمسـين عاماً مضت، كان يمكن التمييز بين المؤسسات الخاصة والعامة وبين الأنظمـة الديمقراطية الإدارية القومية والكيانات الدولية. ولكن الحال لم يعد كذلك فـي أيامنـا هذه. فأصبح من الصعـب ملاحظة وجود فروق واضحـة بين الثقافات والمؤسسـات. فمع العولمـة تتداعى وتنهار هذه الفئات. وتمتد مجموعة المؤسسـات المتواجـدة الآن فـي الإدارة العامة مـن بيروقراطية حكومية تقليدية ذات شـراكات مختلطـة إلى اتحادات خاصة تؤدي خدمـات حكومية متعاقد عليها. وبالمثل فبمجرد أن تتحـول الوظائف الحكومية المركزية إلى وظائف لا مركزية ومخصصة ومفوضة أو محليـة فإن محاولات المقارنة بالأنظمة والثقافات الإدارية القومية تقل كثيراً. وتعمل التكنولوجيا الحديثة على تحول الممارسـات الإدارية وصقل حوافها الخشنة والتخلص من العديد من الملامح غير الاعتيادية وغير المتوقعة كما تدعي الصورة القومية. هذا عـلاوة على أن المزيد من الدول يقلد بعضها بعضاً وتطبق تقنيات متشـابهة «لأفضل الممارسـات» وتضع المعايير للقوانين واللوائح وتلتزم بالأنظمة الإدارية الشـائعة وتتبع وصفات الخبراء نفسـها. لقـد تحول التركيز في الإدارة العامـة بعيداً عن الكيانات القوميـة لمـا هو اكبر من ذلك بل لما هو أصغر من ذلك أيضاً. فالسـاحة الدولية هي الأكبر والأنظمة الإدارية المحلية هي الأصغر. وعلى كلا المستويين الدولي والمحلي ظل انتشار المنظمات غير الحكومية أمراً قائماً.

هذه الوفرة المؤسسـية أوحت بمزيد من التنوع والثراء في أسـاليب التشـغيل إلا أنهـا بيروقراطية، بغض النظر عن الملكية أو الحجم أو الوظيفة أو الموقف القانوني أو المكونات. ويبدو أن الكثير من المؤسسـات تتصرف على هذا النحو، فبغض النظر عن

الظروف المحيطة فهي تبدو من وجهة نظر المواطن العالمي متشابهة قل الأمر أو كثر. قد يكون بعضها أكثر تهذيباً أو كفاءة أو تقرباً للعميل من البعض الآخر إلا أن جميعها لديه قواعده وإجراءاته. هناك اختلافات ثقافية ملحوظة ولكنها لا تصنع فارقاً بالنسبة لمن هم من خارج البلد حيث تنصب الأهمية على الاحتراف والأداء والنزاهة والحماسة. فالثقافة المؤسسية تبدو أكثر أهمية من الثقافة الإدارية القومية وكما أن الاعتماد على المسئولية والشفافية والفعالية يزداد فإن الاختلافات الثقافية تنعدم. وعلى أي حال فإنه لا يمكن القضاء على هذه الاختلافات أو حتى تجاهلها. ولهذا فنحن نعود إلى سؤالنا الأول، هل الثقافات الإدارية مختلفة إلى هذا الحد؟ الإجابة هي نعم، بيد أنها سوف تقل في المستقبل إلا إذا زادت التنوعات الإقليمية – كما هو الحال على سبيل المثال بين الأنظمة الإدارية الإسلامية الأصولية والأنظمة الإدارية الديمقراطية العلمانية – وقد تم توسيعها عن قصد في وقت تتغير فيه التحالفات الدولية.

المراجع:



Caiden, Gerald E. 1969. Israel's Administrative Culture. Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies, University of California.

______1971. The Dynamics of Public Administration: Guidelines to Current Transformations in Theory and Practice. New York: Holt, Rinehart and Winston.

______1998. "Are Administrative Cultures That Different?" Pp. 377-389 in Governing India, edited by 0. P. Dwivedi, R. B. Jam, and D. K. Vajpayi. Delhi: B, R. Publishing Corporation.

الفصل الثالث عشر

الحكم الرشيد في عالم متعدد الثقافات: تفصلنا المحيطات ولكننا عالم واحد

أو. ب. دويفيدي

O. P. Dwivedi



مقدمة:

ظهــر مصطلح الحكــم "governance" خلال فترة الثمانينيــات باعتباره نموذجاً جديداً يشير إلى ما هو أبعد من مجرد مصطلح "حكومة" مستبدلاً به المعنى التقليدي لنفس المصطلح "government". وكان شعار هذا النموذج الجديد يشدد على إصلاح الهيــاكل والعمليات الإدارية لمعظــم الدول الغربية. وخلال هــذه الفترة، كانت تعتبر هذه الإصلاحات تُعَدُّ جزءاً من تغيير ثوري في إدارة شــؤون الحكومة حيث شمل هذا التغيير إجراء نقلة نوعية من العمل بنموذج ماكس فيبر البيروقراطي (النموذج المهيمن في القرن العشرين) إلى العمل بالإدارة العامة الحديثة (New Public Management Saint-Martin 1998). وارتبط ظهور الإدارة العامة الحديثة بانتخاب سياســيين من الوسط اليميني مثل ثاتشر من بريطانيا وريجان من الولايات المتحدة وشيراك من فرنسا وملوريني من كندا وفريزر من أســتراليا. وكانت لدى هؤلاء القادة رغبة في تحجيم أو تقليــص النفقة على الخدمة العامــة والتوظيف وتضييق حدود رفاهية الدولة. واعتقد هؤلاء الزعماء أيضاً أن ممارســة الســلطة للسياسة خلال السنوات الماضية في مراقبة وتخصيص مصادر الدولة تســببت في إحداث حالة من عدم التوازن نتج عنها انتشــار الفقر وحكم سياســي غير رشــيد. وبالنســبة لهؤلاء القادة والأكاديميين فإن مصطلح الحكومــة حمل في طياتــه معاني التقييد، ولذا أضيف لمصطلــح الحكم أهمية جديدة تعني فــي المقام الأول تخفيف قيود الحكومة من خــلال خصخصة عملياتها (متى كان ذلك ممكناً) وضمان القضاء على البيروقراطية ومعاملة المواطنين على أنهم مستفيدون واســتخدام تقنيات القطاع الخاص لتحقيق نتائج. (Dwivedi and Gow 1999). وبعد فترة وجيزة، احتلت الأفكار المستنبطة من إدارة الأعمال أجندة أعمال سياسية الإصلاح الحكومي لدول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي.

وغيــرت أجندة الإصلاح الغربية التي بدأت في فترة الثمانينات بعد الإعلان عنها من قبل بعض السياســيين الغربيين، غيرت المعنى التقليــدي للحكومة ليصبح عبارة عن مجموعة أدوات تمكن الأشخاص الذين يعيشون في بلد واحد ويؤمنون بمجموعة مشــتركة من القيم ويحكمون أنفســهم بأنفسهم من خلال ســيادة القانون. وتعرف الدولــة بأنها «منظمة معنية بحماية المصالح المشــتركة وتحقيق الأهداف المشــتركة لأفــراد مجتمعهــا». (Corry and Hodgetts 1975: 41). والحكومة الديمقراطية

ليســت فقط تلك التي تنتخب من قبل الأغلبية، ولكنها عبارة عن نظام يعتمد ســيادة القانــون وينعم من خلالــه الأفراد بالتعبير عن آرائهم بحريــة ويضمن احترام حرية الإنسان. ولكن مصطلح الحكومة كان آنذاك يشبه مفهوم كلمة القطاع الخاص حيث لم تشتمل الحكومة على منظمات المجتمع المدني والجهات المعنية التي رأت في نفسها جــزءاً مكملاً يعتد به في إدارة مصالح الشــعب. وبعد فتــرة وجيزة أصبحت عملية إدراج أفكار وتقنيات إدارة الأعمال في القطاع العام عنصراً أساسياً في عملية إعادة تكوين الماكينة الحكومية وتشــتيت ســلطة الدولة. وقدم معنىً أوسع لمصطلح الحكم على النحو التالي: يشــتمل الحكم على نطاق واســع من النشاطات تشترك فيها كل الجهات المعنية في دولة ما مثل جميع الهيئات الحكومية (وتشــمل الجهات التشريعية والتنفيذيــة والإدارية والقضائية وســلطات مناظــرة للدولة) والأحزاب السياســية ومجموعات المصالح والمنظمات غير الحكومية (مثل منظمات المجتمع المدني) والقطاع الخاص والعام (Frederickson 1977: 86).

ويعني مصطلح الحكم ضمنياً مجموعة شديدة التعقيد من النشاطات ذات الطبيعة التعددية تتسم بالشمولية في صنع القرار، وتجرى في نطاق منظمي مؤسساتي متعدد، وتعمــل على تمكين القطاعات الأضعف في المجتمع وتهدف إلى تحقيق الصالح العام. وقيل أيضاً إن الحكم الرشيد يجب أن يكون قائماً على الشرعية والشفافية والمسئولية والأخــلاق (Dwivedi 2002). وفي أواخر التســعينيات لَحــقَ البنك الدولي بالركب وطبق مفهوم الإدارة العامة الحديثة وجعل تطبيق نظام الإدارَة العامة الحديثة شــرطاً لتقديم القروض والمســاعدات. وعرَّف البنك الدولي مصطلح الحكم ليعني ممارســة الســلطة السياسية بهدف إدارة شــؤون الشــعب (World Bank 1992) وأن ممارسة الســلطة السياسية تستلزم التوجيه والسيطرة أو كما عبر عنها لازويل Laswell "من يحق له الســيطرة وعلى أي شيء يسيطر ومتى ولماذا؟ (Laswell 1956) حتى يتسنى لها "تســيير شــؤون المجتمع. وقــد نقح البنك الدولي هــذا المفهوم فــي عام ١٩٩٤، ليصبــح: ســلوك ممارسة السلطة في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتمـاعية للدولة. (World Bank 1994: vii). وهكــذا فــإن هناك رابطة قوية بين مفاهيم السياســة والحكومة والحكم. فالسياسة تتناول مسألة تخصيص موارد الدولة أما الحكومة فتعنى بإيجاد آليات للســيطرة، في حين يشمل مفهوم الحكم نشــاطات السياسة والحكومة بالإضافة إلى أنه يشرك جهات أخرى معنية في المجتمع في إدارة شئون البلاد. وعلى هذا الأســاس فإن الدول التي تنعم بالحكم الرشــيد هي تلك القائمة على ركائز

الشفافية والمسؤولية والمطبقة لسيادة القانون والتي ينعم أفراد مجتمعها بالحرية في ممارسة الحقوق الإنسانية والمدنية التي تحظى بحماية مؤسسات الدولة. ويقدم هايدن وكورت تعريفاً أدق لمفهوم الحكم فالحكم بالنسبة لهما هو: وضع قواعد رسمية وغير رسمية لتنظيم حياة العامة أو هو عبارة عن ساحة تتفاعل فيها الدولة مع الجهات الممثلة للمجتمع والجهات الاقتصادية بهدف اتخاذ قرارات. (Hyden and Court 2002:19). ويقترح أمارتيا سين Amartya Sen خمس خصائص مهمة لدعم الحكم الرشيد وهي الحريات السياسية والتسهيلات الاقتصادية والفرص الاجتماعية وضمانات الشفافية والأمن الوقائي. (Sen 10: 199). ويمكننا أن نضيف إلى هذه الخصائص الخمس مسألة مشاركة السلطة بين القطاعات العامة والخاصة والمنظمات الدينية والاجتماعية. فالحكم الرشيد هو ذلك الذي لا يترك احتياجات وشؤون المجتمع بالكامل تحت تصرف جهاز الدولة. بل يشترط تعاوناً واضحاً في إدارة شئون وقضايا المجتمع.

وبالإضافة إلى ذلك هناك عناصر محددة لابد منها لإقامة نظام يتسم بالحكم الرشيد. فقد وضع هايدن أربعة عناصر أساسية وهي: وجود قدر من الثقة وعلاقات متبادلة بين الحكومة والمجتمع المدني وقدر من المساءلة وطبيعة السلطة الحاكمة. (Hyden 1992 :7). فلا بد من توافر قدر من الثقة لدى صفوة المجتمع في طبيعة وأهداف الدولة، ومن ذلك أحكام وممارسات السلوك السياسي الاجتماعي. فانعدام الثقة في النظام السياسي يحول دون مشاركة الأفراد والجهات المعنية في حياة سياسية نشطة. وتعمل ثقة العامة على خلق بيئة تمكن الجهات المعنية المتعددة من التفاعل بعضها مع بعض من خلال القطاعات العامة والخاصة، وذلك بهدف تشكيل تحالفات والسعي إلى إيجاد تغيير لعملية الحكم. كما أن هناك ضرورة لتبادل العلاقات مع المجتمع المدني؛ لأن ذلك سيسمح للمنظمات والأحزاب السياسية والجهات الأخرى المعنية بتحقيق مصالحهم من خلال المنافسة والتفاوض والعمل على حل النزاع. كما أن وجود قدر من المساءلة يرغم المسؤولين على ممارسة مهامهم بشفافية وفقاً للأعراف والمبادئ التنظيمية كإجراء انتخابات نزيهة وتمكين العامة من مراقبة العمليات الحكومية وإجراء الاستفتاءات العامة. وأخيراً فإنه من المهم فَهْمُ طبيعة السلطة وكذا طبيعة السلطات التي يمارسها القادة السياسيون والمتعلقة بعملية صنع القرار وتنفيذ البرامج. وبمعنى آخر فإن القدرة على تطبيق الحكم الرشيد تعتمد على الشرعية السياسية التي تتأتي من خلال خلق ظروف في نظام الحكم داعمة للعناصر

الثلاثة الأولى مـــن العناصر الأربعة الضرورية لإقامة الحكم الرشـــيد والتي ذكرناها ســـابقاً. وجدير بالملاحظة أنه لا يمكن أن تتحقق ثقة العامة إلا إذا أظهرت الحكومة أداءً يتسم بدرجة عالية من الأخلاق تركز على الجانب المعنوي للسلوك والأهم من ذلك كله تحقق هذه الثقة عند محاولة الحكومة دعم المصلحة العامة.

هل من الممكن تطبيق الحكم الرشيد أو مفهوم الحكومة الرشيدة؟ لقد تم طرح هذا السؤال أمام كل الثقافات. فالسياسيون والأكاديميون والمفكرون والقضاة والأشخاص الســـاخطون على البيروقراطيـــة الحكومية يؤكدون أهمية هذا الســـؤال. ولأن معنى كلمة "رشـــيد" يختلف باختلاف الشـــعوب والجماعات والثقافات والأمم حيث يتطلب عند تفسيره أن تؤخذ في الاعتبار منظورات عدة؛ ولذا فإن معناه يعتبر أمراً شخصياً لا يمكن تطبيقه على الســـياق العالمي بحيث ينطبق على كل الظروف وفي كل الأماكن والثقافـــات علاوة على أن مصطلح "رشـــيد" هو مصطلح تقادمـــي، ولهذا فإن بعض الأكاديميين يرون أنه تحيزي ويعوزه أو ربما يتحاشى التحليل الدقيق. وعلى الرغم من ذلك فإنه لا يمكن تجاهل أهمية التحليل المعياري لأنه وببســـاطة يتحاشـــى ذلك المنهج الاستنباطي على حد زعم بعض رجالات السياسة.

الحكم السيئ والدول النامية:

مـــن المفارقات التاريخية أن بنـــاة الإمبراطورية الأوروبية الذين بـــدؤوا أعمالهم في آسيا وإفريقيا بالفساد السافر انتهى بهم المطاف إلى تسليم زعماء المستعمرات المستقلة الحديثة إدارة نزيهة نســـبياً. ومما لاشـــك فيه أن الفســـاد كان موجـــوداً خلال الحكم البريطاني والفرنسي والهولندي والبلجيكي ولكن الفساد في المستعمرات لم يكن شديدا إذا مـــا قورن بالوضع الراهـــن. وعلى الرغم من أن زعماء تلك المســـتعمرات التي نالت اســـتقلالها قد بدؤوا حكمهم بتطبيق أعلى معايير الاســـتقامة والمســـؤولية إلا أن بعض هذه الدول أصبحت بؤراً للفساد وافتـقرت إلى الحكم الرشيد. (Dwivedi 2002:40).
من الناحية الأخرى فإن الفارق الكبير بين الفســـاد في الدول الصناعية والفســـاد في الدول النامية هو أن المناصب العامة في الدول الصناعية لا يجيز أو يسمح بأي فساد أخلاقي يقوم به شـــاغل هذا المنصب. فعلى ســـبيل المثال، لم يستطع المكتب الرئاسي حماية الرئيس ريتشـــارد نيكســـون من فضيحة الفســـاد مما دفع الرئيس إلى تقديم استقالته كما لم يتمكن من حماية الرئيس بيل كلينتون من الفضيحة الأخلاقية. وعلى النقيض، فقد اتضح أن بعض الدول النامية تحمي قادتها من الوقع تحت طائلة القانون

والتعــرض للأحكام الجنائية والمســاءلة القانونية. وهناك جدل ســاخر بين أعضاء المجتمع فيما يتعلق بدعم المصلحة العامة والحكم الرشيد.

إن دعــم المصلحة العامة من خلال المؤسســات الحكومية كان ومازال محل اهتمام جميع الثقافات والأنظمة السياســية في مختلف أرجاء العالم في الوقت الذي يواصل فيــه زعماء العالم تأكيدهم على ضرورة وجود إدارة جيدة. وبينما كان ذلك هو الحال في العديــد من الدول الصناعية في النصف الأول من القرن العشــرين، فقد تأكدت حاجة الدول النامية إلى تطبيق إدارة جيدة ليس فقط من خلال مواطنيها ولكن أيضاً (وربما بدرجة أكبر) من خــلال الدول المانحة والهيئات الدولية المتعددة. ويزخر أدب العلــوم الاجتماعيــة بكم هائل من المعلومات حول الحكم الســيئ فــي الدول النامية. ونحن جميعاً على دراية بقضايا فســاد السياســيين وموظفي الدولة المرتشــين وسوء إدارة المشــاريع العامة والبيروقراطيات المتضخمة وموقفها المزدري للمواطنين وفاتورة الأجــور المتزايــدة لموظفي الدولة. ومازالت هــذه القضايا محل اهتمــام الليبراليين الجدد ومُنظري سياسات إجماع واشنطن «Washington Consensus» المؤيدين لمبدأ انسحاب الدولة والتطبيق المتزايد لمفاهيم القطاع الخاص وخصخصة العديد من المهام الحكومية بتسليمها إلى القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية (Tendler 1997). وبطبيعة الحال فعندما يكرس المرء نفســه في محاولة اكتشاف الأداء السيئ والبحث عن الأخطاء فإنه حتماً سيجد ما يبحث عنه. ولنوضح ذلك:

١- يحــرص مجتمع دعــم التنمية الرئيس في الغرب على إيضــاح أن دولة بأكملها لا تطبق الحكم الرشيد وتدار على نحو سيئ. وبالطبع فإن العديد من الدول النامية قدمت أداءً ســيئاً وهناك أدبيات وفيرة تخبرنا عن ســبب إخفاق تلك الحكومات. وعلــى أي حال، فإنه من الأهمية بمــكان تحليل الثقافة المحليــة وأعراف الدول الفقيرة لتحديد ســبب جودة أداء بعض الوظائــف. فلا توجد حكومة واحدة في العالم يمكن وصفها بأنها حكومة ســيئة من جميــع النواحي. ويمكن أن نقول إن هــؤلاء الذيــن يحاولون تصنيف هذه الدول على أنها ســيئة من جميع النواحي لا يدركــون أن النصيحة التي يقدموها من أجل تحســين الأداء قد تكون مبنية على معلومات مغلوطة. أو لم يكن من الأجدر لهؤلاء المستشارين وصف علاج قائم على بعض نماذج الأداء الجيد على المســتوى المحلي بدلاً مــن محاولة غرس نظام من ثقافة وتقليد مختلفين؟

٢- عندما يقوم المستشارون الغربيون الذين يعملون في منظمات التنمية الدولية بتحليل سلوكيات الأمم الأكثر فقراً فإنهم يقدمون النصائح التي تقوم على تجربتهم في كيفية نجاح وصفة علاجية معينة بعد تطبيقها في بلادهم. وهكذا فإنهم لم يترددوا في الضغط على الدول النامية لاستيراد أفكار الإصلاح الحديثة الخاصة بدولهم الصناعية. وغالباً كان هذا الضغط من خلال التأثير على الجهات المانحة وحثها على وضع شروط لحصول هذه الدول على القروض. وتعتبر حركة الإدارة العامة الحديثة من الأمثلة التي توضح فرض دول الغرب لأفكارها على الدول النامية. ومن الناحية الأخرى، فإن الأفكار البديلة التي تطرحها الدول الفقيرة تقابل بالرفض ونادراً ما ينظر إليها بعين الاعتبار.

٣- نظر مجتمع التنمية الدولي إلى نموذج الحكم في الدول النامية بعين منحازة إلى آليتهم المستخدمة لحل المشاكل الحكومية. وهكذا فإن حلول الإصلاح التي قدمها زعماء دول الغرب كثاتشر في بريطانيا وريجان في أمريكا ومليروني في كندا وفيريزر في أستراليا بَدَتْ وكأنها دواء لكل الأسقام، إذ إنهم لم يدركوا حقيقة أن الدول الفقيرة لا تملك آليات السوق المطورة والمجتمعات المدنية ومواطنون أكفاء يمكنهم سد الفراغ الذي سينتج عن عملية سحب سلطة الدولة. كما أن ثقتهم العمياء بدور المجتمع المدني أو سلوك المستهلك في مراقبة الأداء الحكومي لم تكن في محلها؛ لأن مثل هذه المجموعات إما أنها غير موجودة أو تحكمها فئة قليلة من صفوة المجتمع.

٤- وأخيراً، فإنه يتعين على الدول الصناعية ألا تنسى أبداً أن نظام حكمهم الرشيد هذا قد اجتاز مرحلة واسعة من الفساد والإدارة السيئة خلال القرن التاسع عشر وحتى بداية القرن العشرين. فعلى سبيل المثال، اشتملت ديباجة الدستور الأول لكندا (١٨٦٧م) على ثلاثة عناصر: "السلام، النظام والحكم الرشيد" وعلى الرغم من ذلك لم تتمكن من السيطرة على الفساد والمحاباة في توفير فرص العمل إلا بعد نهاية الحرب العالمية الأولى (كما أن بعض مظاهر الفساد استمرت حتى عام ١٩٥٠م في بعض المحافظات مثل كوبيك Quebec). وهناك أمثلة أخرى مشابهة في الولايات المتحدة وأستراليا وإيطاليا والعديد من الدول الغربية (كان من المعروف وجود فساد في هذه الدول حتى عام ١٩٧٠م). وقد تستغرق عملية إقامة حكومات رشيدة في الدول النامية وقتاً طويلاً وعلى الرغم من ذلك فإنه يبدو أن مجتمع دعم التنمية الرئيس في الغرب قد نفد صبره وأصبح في عجلة

من أمره لتغيير العالم في التو واللحظة. كما ينبغي ألا ننسى أبداً أن هناك رغبة حقيقية لدى الدول النامية في إقامة حكومة رشيدة ولكنها تفتقر إلى الوسائل والإرادة السياسية التي تضمن تحقيق ذلك.

هذا النقاش السابق أوردناه للجزء القادم الذي يتناول مناقشة مداخل و نماذج متعددة للحكومة/ الحكم الرشيد.

إطار عمل الحكومة/الحكم الرشيد:

هل يمكن أن يكون هناك مدخلٌ أو نموذجٌ واحد للحكم الرشيد؟ حتى الآن لم تتفق الدول والثقافات على تحديد العناصر التي تشكل الإدارة الرشيدة. وكما تختلف الثقافة من دولة لأخرى فإن طرق إنجاز المهام أيضاً تختلف من دولة لأخرى (وقد تختلف طرق إنجاز المهام في دولة واحدة خاصة إن كانت دولة كبيرة متعددة اللغات مثل الهند وكندا وروسيا إلخ). ولذلك فمن الخطأ القول إنه يمكن تطبيق أي نموذج من نماذج الحكم الرشيد في أي دولة وفي مختلف الأوضاع. ولكنني أقترح إطار عمل لمداخل ونماذج مختلفة للحكم.

إطار العمل:

إن مصطلح «رشيد» يحمل قيمة كبيرة وينطوي على مقارنة بين شيئين أو نظامين عبر استخدام بعض المعايير القياسية. ويمكن إطلاق صفة «رشيد» على النظام أو الحكومة التي تظهر خصائص أساسية معينة. ويقدم برنامج الأمم المتحدة للتنمية تعريفاً أشمل لمعنى الحكم الرشيد: الحكم الرشيد هو ذلك الذي يدعو إلى مشاركة المجتمع وتحقيق المساواة ويتسم بالشفافية والفعالية ويعزز سيادة القانون. ويضمن الحكم الرشيد تحديد الأوليات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وفقاً لإجماع شامل من قبل المجتمع ويضمن أيضاً مشاركة الفئة الأكثر فقراً في المجتمع في عملية صنع القرار المتعلق بتخصيص مصادر التنمية. (1998:3UNIPAD).

ومن خلال ما سبق تتضح لنا متطلبات الحكم الرشيد لتكون على النحو التالي:

أ- تعددية ديمقراطية – حيث تعد التعددية الديمقراطية حجر الزاوية للديمقراطية الليبرالية القائمة على ثلاث قيم ضمنية: المساواة والتعاطف والتسامح مع التعددية الدينية والثقافية. كما تشتمل التعددية الديمقراطية أيضاً على ثلاثة

مبادئ أساسية: حريات أساسية للجميع والمساواة بين الجميع وتحقيق سيادة القانون.

ب - المشاركة العامة في عملية صنع القرار.

ج - تحقيق الشفافية عبر الوصول للمؤسسات الحكومية وإتاحة مصادر معلومات الدولة.

د - استجابة المؤسسات لاحتياجات كل الأطراف المعنيين.

هـ - التوفيق بين المصالح المختلفة والمتضاربة في المجتمع.

و - ضمان المساواة بين كل الأفراد حتى يتمكنوا من تحسين مستواهم المعيشي.

ز - مسؤولية ومساءلة فعالة وذات كفاءة لمؤسسات الدولة التي تلبي الاحتياجات الأساسية للجميع من خلال استخدام موارد الدولة والخضوع للمساءلة بصورة كاملة.

ح - وجود رؤية إستراتيجية لدى القادة للتصورات طويلة الأمد المتعلقة بتحقيق تنمية بشرية مستدامة.

ط - الحكم الأخلاقي الذي يعكس قيماً مثل الصالح العام والتنوع الثقافي وأخلاقيات الخدمة العامة والسيطرة على الفساد. ويتأتى الحكم الأخلاقي أيضاً من خلال النخبة الحاكمة من صفوة المجتمع الذين يوهبون حياتهم من أجل خدمة عامة الشعب.

كما يتطلب الحكم الرشيد والتنمية البشرية المستدامة (خاصة في الدول النامية) بذل محاولات جادة للقضاء على الفقر وتلبية الاحتياجات الأساسية وتقديم نظام إداري أخلاقي يتسم بالشفافية والمسؤولية.

ومن المهم أن نؤكد هنا أن إطار العمل يقدم مؤشراً على طبيعة ومدى الحكم الرشيد، ويشير إلى بعض الصعوبات التي تواجه الدول النامية في سعيها للقضاء على الحكم السيئ. ويتكون إطار العمل من جزأين أساسيين: الأول عبارة عن مذاهب معينة لدراسة ثقافة الحكم (بما في ذلك الثقافة الإدارية) والثاني عبارة عن نماذج متعددة يمكن استخدامها لخلق ظروف مواتية للحكم الرشيد. والمذاهب الثلاثة هي: المذهب الغائي والمذهب الأخلاقي والمذهب الروحاني (ناقش المؤلف هذه المذاهب

الثلاثة باستفاضة في الصفحات الأولى من الكتاب) وفيما يلي شرح موجز للمذاهب الثلاثة.

المذاهب الثلاثة:

يرمز مصطلح «approach» إلى مجموعة الآراء أو الافتراضات التي تتعلق بمسائل مثل: ما الأمور المهمة؟ وأين يجب أن يكون الاهتمام؟ وأي المعايير يجب تطبيقها عند تحديد الصلة بين الطرق المستخدمة في توضيح موقف معين؟ ومن الممكن أن يكون محور الاهتمام وصفياً أو تصورياً أو تفسيرياً.

المذهب الأخلاقي:

يلقي المذهب الأخلاقي الضوء على أخلاقيات الإدارة والحكم ويشمل الإحساس بالواجب الذي يجب أن يتحلى به موظف الدولة لتحقيق الصالح العام. إذاً فهذا المذهب قائم على الخدمة النموذجية للمجتمع؛ لأنه يتطلب يقظة ضمير موظفي الدولة واتباعهم سلوكاً يهتم بمصلحة المجتمع. وقد ينتج عن هذا السلوك حكماً رشيداً.

المذهب الغائي:

يؤكد المذهب الغائي القائم على فكرة الغايات النهائية على أن تكون إجراءات وعمليات إدارة الحكومة خاضعة لأهدافها أو غاياتها المطلقة. ويشمل المذهب الغائي من أجل حكومة رشيدة إجراء تعديلات مستمرة للمؤسسات وتغييرات في القواعد الرسمية وغير الرسمية؛ بهدف وضع خطوط إرشادية لسلوكيات ومهام مسؤولي الخدمة العامة ووضع قيود جديدة وتشديد التشريعات والتنظيمات حتى يتم السيطرة على جميع أشكال سوء الإدارة.

المذهب الروحاني:

يساعد تطبيق المذهب الروحاني في السيطرة على الدوافع الدنيئة مثل الطمع والاستغلال وسوء استخدام السلطة وسوء معاملة الأشخاص. وتتطلب الروحانية ضبط النفس والتواضع، وفوق هذا كله، تخلي أصحاب المناصب العامة عن التكبر والغرور. بالإضافة إلى ذلك فإن الروحانية تمكن الأشخاص من بناء قيمهم على الاعتقاد بأن هناك نظاماً كونياً وقانوناً سماوياً يجب الالتزام به. وتعتبر الروحانية نموذجاً وإستراتاجية فعالة لتغيير شخصية الإنسان من خلال تقوية إرادة صادقة

وقوية لخدمة المجتمع. فموظف الدولة ذو التوجه الروحاني يعلم أن من واجبه خدمة الآخرين. وعندما يقوم الموظف بخدمة الآخرين، فإنه بذلك يكون مؤدياً لواجبين: الأول واجبه تجاه نفسه، حيث يبحث المرء عن القوة الداخلية من خلال العمل الروحاني والثاني واجبه تجاه المجتمع ككل، حيث يعمل المرء من أجل الصالح العام. وهكذا فإن الروحانية الشخصية تنظم سلوك الإنسان من خلال غرس القيم الأخلاقية والاجتماعية والروحانية وبذلك فإنها تقوي الأخلاقيات التي تعمل على تماسك النسيج الأخلاقي والاجتماعي للمجتمع. كما تضمن الروحانية استقرار المجتمع وتبني شخصية الفرد والجماعة وتضفي أجواء من التآلف والتفاهم في المجتمع. (Dwivedi 48 :2002).

نماذج الحكومة أو الحكم الرشيد:

يدور جدل دائم بين مؤيدي ومنتقدي المذاهب الثلاثة المشار إليها آنفاً حول الطرق المختلفة لإقامة الحكم الرشيد. واقترحت ديانا وودهاوس Diana Woodhouse ثلاثة نماذج للحكم الرشيد: نموذج الخدمة العامة والنموذج القضائي ونموذج الإدارة العامة الحديثة (Woodhouse 1997). أما مؤلف هذا الكتاب الذي بين أيدينا فيرى أن أساس وجوهر الحكم الرشيد يتمثل في الدولة التي تستمد قوتها من القيم الاجتماعية والأخلاقيات والروحانية. وهكذا يمكننا أن نقول إن هناك نموذجاً رابعاً وهو النموذج الواجبي الأخلاقي للحكومة الرشيدة. هذه النماذج إذاً جاءت متفرقة لا تعطي وصفة دقيقة وشاملة لإقامة حكم أفضل، بل إنها تقدم وسائل نافعة في النظر للخيارات المتعددة أمام مزيد من التحليل. وإذا جاءت مجتمعة فإنها ستشكل منهجاً شمولياً لتحليل عملية الحكم الرشيد.

نموذج إصلاح الخدمة العامة للحكومة الرشيدة:

يعكس هذا النموذج المذهب التقليدي الهادف إلى القضاء على المحسوبية والفساد... إلخ داخل الحكومة. وتقوية خصائص الحكومة الرشيدة التي قام على أساسها نظام الخدمة المدنية الحديثة. وتشمل هذه الخصائص النزاهة والموضوعية في تقديم الخدمة للمجتمع والشفافية وضمان التعيين والترقية للأحق والحياد السياسي ومساءلة الوزراء المنتخبين أمام التشريع. ومن خلال هذه المبادئ التي تحكم العملية الإدارية وتعزز الموقف الدستوري لموظفي الدولة يمكن تحقيق المتطلبات الضرورية لتحقيق الإدارة الرشيدة. (Woodhouse 1997). واعترافاً منا بأهمية هذا النموذج سيتم مناقشته بتعمق في الجزء التالي من هذا المقال.

النموذج القضائي لإجبار الحكومة على تحمل المسؤولية:

من مسؤولية النظام القضائي للدولة ضمان استقامة وشفافية الحكومة. ولكن هذه المسؤولية تتسم بالتفاعلية؛ لأن الأولية الدستورية للمسئولية تحدد من قبل الهيئة التشريعية والمؤسسات الأخرى، مثل مكتب المدقق العام ومحقق الشكاوى المفوض البرلماني ومفوض الأخلاقيات ولجنة الحسابات البرلمانية وهيئات أخرى. وهكذا فإن المحاكم، وبصورة تقليدية، لا تتدخل ما لم يقم المواطنون المتقدمون بشكاوى ضد الحكومة بالرجوع إليها لوضع الأمور في نصابها الصحيح. كما أن الإشراف القضائي على الإدارة الحكومية محدود للغاية ومقيد من قبل السلطة التنفيذية، وذلك للحفاظ على فصل السلطات. على سبيل المثال: يمكن التقدم بشكاوى إلى المحاكم في القضايا المتعلقة بمبادئ العدالة والمساواة أو التأخير في تنفيذ قرار أو الاستخدام المفرط للسلطة.. إلخ وعلى الرغم من أن بعض مسؤولي الدولة يرون أن الفعالية القضائية تهتم بمصلحة الفرد (بدلاً من حماية الصالح العام وحقوق المجتمع) إلا أن العامة من الشعب وخاصة المتهنين لمهنة القانون ينظرون إلى السلطة القضائية على أنها آخر حصن للقيم الديمقراطية الليبرالية. فهم يؤمنون بدور المحاكم في تعزيز مبادئ الإدارة الرشيدة. فالمحاكم من وجهة نظرهم هي الجهة الوحيدة التي تؤيد مبادئ المسؤولية والاستخدام الأمثل للسلطة وصنع القرار القضائي والملاءمة الإجرائية ومن ثم يمكن دعم السلوك العادل. كما أن السلطة القضائية لا تولي أهمية بمسألة عدم الملائمة أو الفوضى الإدارية الناتجة عن سلوكيات تلك الإدارات، فالإدارة الرشيدة من خلال المنظور القضائي هي تلك القائمة على أساس مبدأ سيادة القانون. وهكذا حدث توتر بين فرعي الحكومة. فهل يمكن تخفيف حدة هذا التوتر؟ قد يقول البعض إن هذا التوتر قد يزيد ما لم يتم سن قوانين لصيانة مبادئ الحكومة الرشيدة أو صياغة قوانين لممارسة الإدارة الرشيدة. وبالطبع فقد يذهب البعض إلى التأكيد على أهمية هذه القوانين ولكنهم قد يشككون في شموليتها لكل المواقف والاحتمالات. وبغض النظر عن هذه المسائل فإن الفعالية القضائية ستبقى دعامة للحكومة الرشيدة.

نموذج الإدارة العامة الحديثة للحكم الرشيد:

قد ذكرنا سابقاً أن الإدارة العامة الحديثة موجهة وبشكل معلن نحو تحقيق هدف معين. وعندما نمعن النظر في مفهوم الإدارة العامة الحديثة تظهر بعض المشاكل المتأصلة على النحو التالي:

- خلقت الثورة الإدارية «الدولة الجوفاء» التي تتخلى عن كل شيء ما عدا وظائف التخطيط والسيطرة. وتشبه هذه الدولة تماماً «الشركة الجوفاء». فالدولة هنا لا تقوم بأي دور سوى التخطيط والتنسيق وتسعى دائماً للسيطرة على طريقة «الشركات الجوفاء».
- يبدو أنه قد تم اقتباس اللغة الاستعارية للإدارة لتستخدم في عالم الحكومة فاستخدمت مصطلحات مثل "ثقافة المؤسسات" و"إدارة المؤسسات" و"الإدارة القائمة على النتائج" و"القيمة من أجل المال".
- يزعم المبدأ القائم على المصلحة الشخصية قدرته في تلبية متطلبات الصالح العام.

وهكذا فإن أحد جوانب المعضلة التي أثارها مفهوم الإدارة العامة الحديثة للعمل الإداري تمثلت في بساطتها. وفي هذا الصدد فإن إدخال فكرة المشاريع إلى الخدمات الحكومية سيكون بمثابة وصفة لجلب الكوارث؛ لأنها ستؤيد الإجراءات التي تشجع على تشويه المعلومات والمخاطرة بمصلحة الشعب وتقييد الأصوات والتجارب وكبح المطالبة بالاستقلال (Hood and Jackson 478: 1994). فمشكلة الإدارة العامة من حيث السماح بها في عصر الحكم الرشيد ليست سوى مشكلة تقنيات (Dwivedi and Gow 1999: 177). وبالطبع فإن معظم حركات الإدارة العامة ظهرت كرد فعل للاستحقاقات الزائدة التي ترتبت على الإفراط البيروقراطي لدى الدول الصناعية خلال فترة ازدهار خدمات الحكومة من عام ١٩٤٥م إلى عام ١٩٨٠م. كما نلاحظ أيضاً أن أنصار الإدارة العامة الحديثة عادة ما يقولون إنهم يدركون أن الدولة ليست للمتاجرة ولكننا أيضاً شاهدنا تأثير هذه الإدارة وحجبها للقيم الكلاسيكية كاحترام القانون والمسئولية. وعملياً، فإن قلة من خبراء الإدارة العامة يفضلون أن تكون إدارة الحكومة على نهج إدارة الشركات. ويعتقد الكثيرون أن التهمة الأكبر ضد مفهوم «التوجه الإداري» تكمن في تبسيطها للأمور على نحو غير مقبول وافتقاره للخيال. فهي تحاول تبسيط الظواهر المعقدة إلى نموذج منفرد مستمد من ثقافة الأعمال. وقد ذكرنا سابقاً أن الصورة المناسبة للمدير العام هي صورة مقدم الخدمات أو ربما المسؤول عن تدبير الأمور (steward) وليس صورة رجل الأعمال أو المقاول (entrepreneur).

والمفارقة في الإدارة العامة الحديثة هي أنه بينما تأتي لغتها مملوءة بالإشارات لموقف استباقي بحيث يحظى التخطيط الاستراتيجي والإبداع والتغيير والنمو بالدعم نجد أنها تؤكد حتميتها بشكل متعمق. وتفيد رسالتها عدم وجود خيارات في الحقيقة،

لأن العجز والتغيير الاقتصادي البنيوي والمنافسة التجارية العالمية تدفع حكومات الدول المتقدمة إلى تبني السياسات نفسها. وباختصار فإن الإفراط في تنفيذ النموذج الغائي للتحليل الإداري سيؤدي إلى الإفراط في الاعتماد على التقنية الأمر الذي سيقضى على سبل ضمان حكومة رشيدة. والإدارة الرشيدة من منظور الإدارة العامة الحديثة هي تلك التي تلائم سياسة علاقات العملاء والكفاءة وفعالية التكلفة.

النموذج الغائي ذو التوجه الأخلاقي للحكومة الرشيدة:

من الواضح أن النماذج الثلاثة الأولى تؤكد مبدأ «الغاية تبرر الوسيلة» أي تحقيق الغايات دون الاهتمام بالوسائل المستخدمة في تحقيق الأهداف. وربما يعتبر بعض الأشخاص الوسائل كيانات غير أخلاقية. ومن وجهة نظر المؤلف فإنه يجب أن تكون هذه الغايات والوسائل قائمة على أسس أخلاقية وتكون المسألة حينها مسألة اختيار أخلاقي، إذ لن يتسنى إقامة حكومة رشيدة بدون وجود علاقة متينة بين الغاية والوسيلة. ويقوي النموذج الأخلاقي للإدارة هذه المبادئ التي يجب أن تحكم السلوك الحكومي؛ لأنها تحدد الاتجاه الذي يجب أن يسير عليه مسؤولو الحكومة إن كانت لديهم رغبة حقيقية في خدمة مجتمعهم. وتشمل هذه المبادئ الدعوة إلى روحانية الفرد والتضحية والتعاطف والعدالة والكفاح من أجل الخير، واعتبار العمل واجباً مقدساً. وبينما تؤكد الحكومة العلمانية والليبرالية الديمقراطية على أن مكمن الأخلاق محصور في سلوكيات الفرد؛ إلا أنها تعترف بوجود توتر مستمر بين متطلبات الحكم الرشيد من جهة (من خلال سياستها وبرامجها العامة) وبين المعايير الأخلاقية والروحانية التي يمكن أن تقاس من خلالها من جهة أخرى. وهناك حاجة ماسة إلى تخفيف هذا التوتر إذا كان للعدالة والمساواة والحرية أن تتحقق. ومن الضروري اتخاذ إجراءات إدارية وسياسية لتقوية الأسس الروحانية والأخلاقية للحكم. فالروحانية، انطلاقاً من هذه الأسس، تشكل أساساً مهماً لعملية الحكم. كما لا يمكن الحفاظ على الثقة في الديمقراطية الليبرالية إلا عندما تظهر عملية الحكم مستوى أخلاقي رفيع نابع من رحابة الحساسية الروحانية والأخلاقية. إن توقعات عامة الشعب هذه تتطلب من موظفي الدولة إظهار المزيد من الفضائل الإضافية مثل الحرص في استخدام أموال دافعي الضرائب والالتزام بتحقيق الرخاء لكافة فئات المجتمع. فمجرد ميل مسؤولي الدولة نحو عدم الوفاء بهذه الالتزام سيكون وبلا شك في غير صالح مواطني الدولة.

نموذج الخدمة العامة للحكم الرشيد:

أحد الاهتمامات الأساسـية للدولة الحديثة هو سلوك المسؤولين - الذين يحكمون باسم السعي لتحقيق أهداف وغايات اجتماعية حضارية- وطريقة استخدامهم للسلطة. وينتج عن تنوع الدولة الحديثة وتعقديها زيادة كبيرة في السلطات الممنوحة للحكومة. وظلت سلطة الحكومة تزداد بازدياد النداءات الشعبية المطالبة بتدخل الحكومة لعلاج الأمراض الاجتماعية وتعزيز المساعي المشتركة، وهو ما أدى إلى زيادة سلطة الدولة في محاولة منها لتلبية الاحتياجات الجماعية للمجتمع، وهكذا اذداد تدخل الدولة الذي شمل جميع جوانب الحياة تقريباً. وللوفاء بهذه المطالبات الاجتماعية كان لابد أن يوازي ذلك نموٌ في عدد موظفي الدولة. هذا التوسع في مجال الأنشطة الموكلة إليهم أعطى للدولة سلطة ذات قاعدة عريضة. ومن الواضح أنه كلما خضع المجتمع للإدارة الشاملة من قبل الدولة كان ذلك يعني زيادة في سلطات الوزراء وموظفي الدولة. وهكذا ظهرت الدولة الإدارية حيث يلعب موظفو الدولة أدوار صناع السياسات وقوى التغيير الاجتماعي ومديري الأزمات والبرامج وعمال الإغاثة ووسطاء المصالح وخبراء العلاقات العامة ومديري الاقتصاد وموظفي البنوك والمتحدثين الرسميين بأسماء الجماعات المختلفة (Dwivedi and Jean 1985). هذا بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للحكومة المتمثلة في الحفاظ على النظام وتطبيق القانون وتوفير التعليم وتحقيق الرخاء الاجتماعي وإدارة برامج الصحة وتشغيل منشآت الاتصالات والمواصلات وتنظيم الأحداث الثقافية والترفيهية. وهكذا اكتسب وزراء وموظفو الدولة سلطة قوية من خلال القيام بهذه الأدوار المتنوعة والمختلفة.

أدت ممارسة المسؤولين للسلطة إلى تولُّد شعور لدى العامة بأن هناك حاجة لتقويض سلطة هؤلاء المسؤولين الذين قويت شوكتهم، ومن ثم فقد زادت حالات سوء استخدام السلطة. وكلما زاد إدراك العامة للحالات المرتبطة بسوء استخدام السلطة أصبحوا أكثر قلقاً، فهم يرون أن الدولة أصبحت أكبر حجماً وأوسع سلطة ولذا فهي تتطلب وجود إدارة أمينة يتسم موظفوها بأعلى معايير الأخلاق مقارنة بالعاملين في عالم الأعمال بالإضافة إلى الحاجة إلى استخدام مسؤول للسلطة ومساءلة إدارية. وكان الاهتمام الأكبر يتعلق بمسألة ضمان قيام ذوي السلطات بممارسة سلطتهم على نحو مسئول ولذا فهم مساءلون عن أعمالهم. وينبغي أن نوضح هنا أن الممارسين للسلطة في الدولة ملزمون بالرد على أي تساؤلات حول الإجراءات التي يتخذونها سواء اتخذت هذه الإجراءات أو الأعمال على نحو فردي أو جماعي

أو كانت هذه الإجراءات غير مخالفة للقانون. وهناك أمثلة لوزراء ومسؤولين رفيعي المستوى حاولوا التملص من المسؤولية إما بدعوى أن الإجراءات التي اتخذت كانت من أجل مصلحة البلاد أو بإلقاء اللائمة على من هم أقل منهم درجة. ولذلك فمن الضروري دراسة طبيعة المسؤولية السياسية قبل مناقشة المساءلة في الخدمة العامة. (Jabbra and Dwivedi 1987).

الإطار السياسي للمساءلة:

جرى النقاش إلى الآن بشكل عام دون تطبيق التحليل على منطقة أو دولة بعينها. فدعونا الآن نلقي الضوء على الدول النامية. إننا ندرك أن آلية الحكم في الدول النامية تأثرت بشكل كبير بالقوى الاستعمارية التي حكمتها. وعلى الرغم من أن العديد من هذه الدول أجرت إصلاحات موسعة في أنظمتها الموروثة بعد الحصول على استقلالها إلا أن المبادئ الأساسية للعملية الإدارية بقيت في محلها دون أي تغيير. وبينما ادعت بعض الدول النامية إيمانها بالمبادئ الإدارية مثل المسؤولية الإدارية والحياد السياسي وسرية هوية موظفي الدولة والمبادئ الأساسية للتوظيف والترقي؛ نجد أن بعضاً من قادتهم السياسيين اعتبروا هذه القيم تحدياً واضحاً لإحكام قبضتهم على سلطة الحكم. ونتج عن ذلك صراع بين قيمتين: نفعية النتائج التي يطلبها القادة السياسيون والقيم الإدارية المهنية الموروثة التي يؤيدها موظفو الدولة. وعلى أي حال، فبعد مرور سنوات قليلة على الاستقلال بات واضحاً من خلال هذا الصراع أن السياسة هي صاحبة القيمة الأهم في إدارة شؤون الأمة. فالوزراء الذين يملكون حق تقرير مصير الأمة يُعلِمون موظفي الدولة أنه لا يتعين على الدولة التمسك بالقيم الاستعمارية الموروثة مثل المهنية والحياد والموضوعية مادامت لا تعود بالنفع على الصالح العام. وبالطبع، لا يستطيع أحد التشكيك في نزاهة السياسيين الذين قاتلوا من أجل حرية بلادهم وقدموا تضحيات كبيرة في الوقت الذي كان موظفو الدولة يعملون لصالح قادة قوى الاستعمار.

وعلى هذا الأساس، لم يكن مُستغرباً أن نشاهد السلطة تنتقل من الإداريين إلى الوزراء خاصة أن الوزراء أصبحوا بعد ذلك معنيين بعملية صنع القرار، وأصبحت لديهم سيطرة كاملة على موظفي الدولة. وتأثرت القيم الأساسية للإدارة بحالة توتر شديد عندما انتقل مركز السلطة من الإداريين إلى السياسيين. وكان لعملية انتقال السلطة تأثيرات عكسية حتمية خاصة في المسائل المتعلقة بالتوظيف في الخدمة

المدنية والترقيات واستخدام سلطة تقديرية في صنع القرار. وهناك أمثلة لسياسيين قاموا بالوساطة لإتمام عمليات تجارية بين جهات أجنبية وإدارات حكومية وكذلك تسييس عملية تفسير وتنفيذ القانون ومراقبة وسائل الإعلام لحجب أصوات المعارضة والتدخل في الوظائف العادية بهدف توظيف أحد المقربين أو المؤيدين للنظام وتسهيل بيع ممتلكات الدولة وإصدار العقود والتراخيص وإساءة استخدام الشرطة العسكرية وقوات الجيش في فترة السلم والتدخل في شراء الماكينات والمعدات والخدمات المقدمة إلى إدارات الحكومة بغرض تحقيق مصلحة شخصية وإساءة استخدام المعلومات الرسمية والسرية بغرض تحقيق مكاسب شخصية وإعطاء سلطات دستورية إضافية لأشخاص غير منتخبين (Caiden and Dwivedi 2001). وأصبح السياسيون أداة طيعة تُستغل بهدف تحقيق مثل هذه الغايات. وبطبيعة الحال، فقد أثرت هذه البيئة على سلوكيات موظفي الدولة حيث رأوا أن من مصلحتهم الانضمام إلى هذا التيار. وبالتالي أصبحت البيروقراطية في العديد من هذه الدول وسيلة لإساءة استخدام السلطة. ونتيجة لتفوق السياسة على الإدارة، أصبح بإمكان السياسيين استخدام سلطتهم وإدارات الدولة لتحقيق مآرب شخصية. واستمرت أساطير الحياد السياسي وعدم التدخل في العمليات اليومية في الوقت الذي كان يسعى فيه السياسيون إلى إضفاء الشرعية على أعمالهم من خلال الآلة الإدارية التي لا تخضع لأي جهة تشريعية. وهكذا ظهرت ثقافة محددة لا تبدو سبيلاً لإيجاد إدارة مسؤولة وقابلة للمساءلة.

المساءلة في الخدمة العامة:

تعتبر المساءلة أساساً لأي عملية حكم. وتتوقف فعالية هذه العملية على الأسلوب الذي يُعد به المسؤلون محاسبين على السلوك المتبع في تنفيذ مسؤولياتهم الدستورية والقانونية.

تعتبر المساءلة متطلباً أساسياً لحد من سوء استخدام السلطة وضمان توجه السلطة نحو تحقيق الأهداف القومية المتفق عليها بفعالية وكفاءة واستقامة وحصافة. (Canada 1979:21).

وبالتالي، فإن حقيقة وجوهر الديمقراطية يكمن في ضرورة مسؤولية ومساءلة الوزراء وموظفي الدولة. فالمساءلة تعني مساءلة الشخص عن أعماله وسلوكه. وبشكل عام فإن مسؤولي الدولة والمنظمات التابعة لهم ملزومون قانونياً بالرد على أي استفسارات تتعلق بأعمالهم. وعلى كل حال فإن العامة لا يدركون أن مساءلة

مسؤولي الدولة وهيئاتهم تنحصر في شرعية وقانونية أعمالهم. فمن منظور العامة يعتبر السلوك المهني والأداء العادل والعدالة والمساواة وأخلاقيات الإجراءات الإدارية هي عوامل أخرى يجب أن تدرج في نطاق المساءلة. ولكن دعنا نتطرق إلى تعريف مصطلح المساءلة في الخدمة العامة ونطاقه. فالمساءلة في الخدمة العامة تشمل السلوك والطرق التي تتبعها الإدارات الحكومية والهيئات العامة وموظفو الدولة في أداء واجباتهم والتزاماتهم الأخلاقية والقانونية وعملية مساءلة الأشخاص أو الهيئات عن إجراءاتها وأعمالها. وهكذا يظهر أن كل الإجراءات الحكومية تعتبر أخلاقية لأنها مستمدة من الوثائق القانونية والدستورية. ومن الطبيعي أن يطلب الشعب من ساسته ومسؤولي الدولة ممارسة سلوك أخلاقي. وعندما يظهر النظام السياسي والإداري للدولة مسؤولية أخلاقية حينها فقط يأمل المرء في رؤية حكومة أو حكم أخلاقي.

ويجب، في الوقت نفسه، أن نلاحظ أن القوانين والقواعد السلوكية والتهديدات باتخاذ إجراءات عقابية ليست كفيلة بدفع مسؤولي الدولة نحو التحلي بسلوك أخلاقي وتعزيز وجود حكومة عادلة. غير أن شعور المسؤول بمسؤوليته نحو المجتمع والرغبة المتأصلة لديه في خدمة الآخرين يعد من أقوي الأسباب التي ستؤدي في نهاية المطاف إلى إقامة حكومة أخلاقية. وكنت قد علقت على هذه المسألة في إحدى المقالات بعباراتي التالية:

يقول هذا المعتقد إن الحكومة هي وقف عام، وإن الخدمة العامة هي مهنة لا يجب أن يقوم عليها إلا أشخاص تتحلى سلوكياتهم بالأخلاق. وهذه السلوكيات النابعة من مُثل ترتبط بالخدمة العامة بوصفها الهدف الأسمى تمتلك وتُبرِز فضائل كالأمانة والحياد والإخلاص والعدالة. وعلاوة على ذلك فإن موظفي الخدمة يجب أن لا تشوب سلوكهم أي شائبة وأن يقوموا بواجباتهم بإخلاص وبكفاءة واقتصاد (Dwivedi 297 :1995).

فالضعف الأخلاقي أمر غير مرغوب فيه في الحياة العامة. وهذا هو سبب وجود حاجة دائمة للتوجيه الروحي في الشئون الدنيوية للحفاظ على القيم الأخلاقية العليا.

أما النظرة التقليدية للحكم الرشيد فهي أن الخدمة العامة كانت دائماً مسألة مثالية. وتشتمل النظرة التقليدية أيضاً على قيم مثل الاستقامة وتطبيق المعايير الموضوعية وقول الحق أمام الوزراء (وعدم تنفيذ التعليمات المجحفة) ووضع الصالح العام فوق كل شيء بما في ذلك المصلحة العامة، بالإضافة إلى العدالة والاهتمام

الدائم بالمُثل الديمقراطية. هذه هي واجبات من يريد الدخول إلى عالم الحكم الرشيد المعقد والصعب. وهذا هو جوهر وأساس الحكم الرشيد.

الحكم الرشيد في عالم متعدد الثقافات:

قد نسمع في بعض الأحيان تعليقات كتلك التي تتساءل عن «ماذا أصاب العالم الثالث؟» و«لماذا تفشل الجهود العديدة لتحديثه؟» وربما أمكن تحديد خمسة أسباب أساسية إذا نظرنا إلى تاريخ الدول النامية وجهود الدول الغربية التي بذلت من أجل تحديثهم. فالسبب الأول هو أن التنمية لا تتأتى بدون عملية التحديث (أي اتباع المنهج الغربي) وذلك عبر نشر القيم والتكنولوجيا الغربية. والسبب الثاني فهو السمة السائدة للتنمية وهي التنمية الاقتصادية (بمعنى زيادة معدل حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي) والسبب الثالث يمكن في التغيير الكمي (التغيير الاقتصادي) والذي سيؤدي إلى إنتاج كتلة حرجة ينتج عنها تغييرات نوعية. وبالتالي سينتج عن النمو الاقتصادي تغييرات اجتماعية والتي بدورها ستؤدي إلى تنمية سياسية. وبصورة هيكلية، سيقل تدفق الثروات إلى النخبة من المستثمرين وبالتالي يعم الرخاء على الجميع ويرتفع المستوى المعيشي. والسبب الرابع هو أنه بمجرد تنمية منطقة ما فإن رأس المال والتكنولوجيا والأفكار تنقل هذه التنمية إلى مناطق أخرى. أما السبب الخامس فيكمن في ضغط الغرب المستمر على الدول النامية لقبول وتنفيذ برامجها الإصلاحية المتعددة في النواحي المؤسساتية والاقتصادية الاجتماعية التي يقدمها الغرب.

وبالرغم من هذه الضغوط فقد كان نظام الحكم مجرد تقليد شعائري للغرب. بمعنى أن الممارسات والنماذج والهياكل الإدارية غير المرتبطة بالتقاليد المحلية والاحتياجات وحقائق المجتمع لم تنجح في تطبيق النظام الإداري الأمريكي أو الفرنسي أو البريطاني بجوهره الحقيقي. وحتى في ظل وجود قوة كبيرة نسبياً من الموظفين المدربين في دول مثل الهند وباكستان وكينيا ونيجيريا وغانا إلا أن الثقافة الإدارية الاستعمارية ظلت سائدة. وفي الوقت ذاته، أعاق التدخل السياسي الزائد مبادرة التنمية، ولم يكن بوسع الحل الغربي سوى المطالبة بالمزيد من التنمية الإدارية بعد أن واجه بيروقراطية تنموية غير فعالة. وكان هذا أيضاً الخيار المفضل لدى النخبة المحلية. وكانت الحلول التقنية أكثر قبولاً من القرارات السياسية الضرورية لإحداث تغيير اقتصادي اجتماعي. وسرعان ما أصبحت مسألة إعادة التنظيمات الإدارية وعمليات الترشيد من أجل المبادئ المجردة غايات للتنمية والإدارة بدلاً من أن تكون مجرد وسائل.

وعلى أي حال، لم تجر الأمور كما هو مخطط لها، إلا أنه يمكننا تقديم شرح تأويلي أيضاً لبعض المقترحات العامة:

١- لم يستطع علماء الغرب لسنوات طويلة إدخال بدائل على هيئة إسهامات غير غربية لدراسات التنمية، بل كان من المتوقع أن يؤدي محاكاة الثقافة الإدارية المؤسساتية إلى نتائج مشابهة لنتائج الغرب. فقد ظل الجهل والعنصرية في الغرب يلقيان بظلالهما على حاجته للوقوف على أهمية الثقافة المحلية والتقاليد والنموذج المحلي في تحقيق الأهداف. فنموذج الحكم والثقافة الإدارية للغرب يعكسان معاً تميز وتعقيد كياناتهما القومية المتعددة وحقائقهما وتنوعاتهما الثقافية. ومثال على ذلك أننا جميعاً نعلم أن توقعات العامة من حكوماتهم في العالم الثالث تختلف عن التوقعات السائدة في الغرب.

٢- تؤثر الظروف الحالية والتحديات العالمية المتنوعة بشكل مباشر على نموذج الحكم في دول العالم الثالث. والمفارقة في أنه بينما تتزايد المطالبات الموجهة للقطاع العام بتوفير مزيد من الخدمة يضطر جهاز الدولة في الدول النامية للتراجع أو الانسحاب. ومن الواضح أيضاً أنه باسم العولمة يتم تطبيق الاعتماد المستمر على نظرية وطريقة الحكم الغربي في الدول النامية مع التأكيد على غرس ونشر نظم وأفكار مؤسسات الغرب. ومع انتشار المزيد من الممارسات والقيم الغربية ومن خلال مقاييس الأداء التي تحدد عن طريق المؤشرات التي طورها الغرب يظهر نظام جديد تقليدي للإدارة العامة في باقي دول العالم ويصبح موظفو الدولة صورة تعكس الهياكل البيروقراطية الموجودة في واشنطن ولندن وباريس وبون وأوتاوا.

٣- لقد تسببت عملية إصلاح القطاع العام التي فرضها الغرب في خلق نماذج إدارية مشوهة وهياكل لا علاقة لها بالأعراف التقليدية السائدة واحتياجات المجتمع ودوافعه، فلم ينتج عنها سوى نموذج إداري حاكي رمزية الإدارة الغربية دون جوهرها. لذلك لم يكن مستغرباً أن تميل ثقافة الحكم في العالم الثالث، أو ربما أُجبرت، كي نكون دقيقين، على تقليد موضة الدول الصناعية ذات التكلفة الباهظة. كما أننا نعلم أن أي إصلاح أداري شامل يستلزم تغييرات في المواقف والقيم. ولذلك يجب أن تركز جهود إعادة البناء الإداري والتحديث على مسألة النماذج والقيم والثقافات المحلية للحكم. (Nef 1998). فانعدام الأخلاق العامة يؤدي إلى انتشار الفساد والخيانة والدناءة والخداع والفردية الأنانية. وبذلك

يصبح من المستحيل إقامة حكم رشيد. ولذلك كان التأكيد على القيم الأساسية والمبادئ الأخلاقية. وبديهياً لا يمكن لأي دولة في العالم بغض النظر عن نظامها السياسي وتوجهها الديني أن تحيا في خواء أخلاقي.

لا يجب أن يؤدي بنا النقاش السابق إلى القول بأنه يستحيل إقامة حكم رشيد في العالم الثالث. فالحكم الرشيد يتأتى فقط عندما تكون هناك رغبة لدى أصحاب المناصب العامة بالاعتراف بمسؤوليتهم الأخلاقية عن أفعالهم وأيضاً قبول مساءلتهم على هذه الأعمال. فالمسؤولية المنحرفة سرعان ما تختفي ثمارها وتتلاشى نتائجها. وأكثر ما يؤثر في ثقة العامة هو تبرير الاحتيال والخداع تحت اسم أمن الأمة وضروريات الحكم وبناء الدولة. وتنتشر المشاكل عادة وتتركز في المراكز العليا التي تزيد فيها فرص تحقيق المكاسب أو التعرض لخسائر فادحة. لذلك يجب أن تنطلق القيادة الأخلاقية من القمة. فغياب القيادة الأخلاقية يثير تهكم العامة ويولد الرغبة في التغاضي عن النفاق والطمع والانغماس الذاتي. ويقع المجتمع والدولة ضحية لهؤلاء الأشخاص أصحاب المناصب العامة الذين ليس بوسعهم وضع مصالح العامة فوق مصالحهم وأهوائهم الشخصية.

فالعائق الوحيد أمام هذه الدول نحو تحقيق حكم رشيد يتمثل في غياب القيادة الأخلاقية بوجه عام. فالانحطاط الأخلاقي وازدواج المعايير أمر شائع في الأماكن العامة ولدى الجماعات الأولية. أما مفهوم «الاستقامة» في الإدارة العامة فيصعب وضع تعريف واضح له تماماً كما لو أنك تحاول أن تفرق بين الأخلاق العامة والخطيئة الشخصية أو بين الأخلاقيات العامة والضمير الشخصي. وفي بعض الأحيان يكون الانحطاط الأخلاقي في المكاتب العامة نتيجة لعدم وجود رادع أو بسبب الميول المتزايد نحو النسبوية الأخلاقية الناتجة عن التغير السريع والتفكك الثقافي. وعادة ما يلجأ القادة السياسيون إلى تبرير الاحتيال والخداع باسم مبادئ الخدمة الذاتية للأمن القومي أو احتياجات الحكومة أو الترشيد الاقتصادي أو مطالب المجتمع. فغياب القيادة الأخلاقية يؤثر في الجهاز الكامل للدولة. كما أن الفوضى الأخلاقية المتزايدة ستؤثر في عملية الحكم في أي دولة نامية، وذلك عندما يدرك الشعب أن الخيانة والفساد في الحياة العامة أصبحت مستوطنة. فالفقر والسلطوية والاضطرابات والتفكك والحالة المتزايدة لانعدام الأمن تتيح المجال لانهيار المعايير الأخلاقية وجودة الخدمة العامة. وبالطبع يتعين على الدول النامية إعادة تنظيم أمورها من خلال السيطرة على الفساد ووقف المشاريع العامة غير البناءة وإصلاح النظام الإداري غير الفعال. وأمام دول العالم الثالث أمور كثيرة يجب تغييرها وكذلك الحال بالنسبة لدول الغرب.

ملاحظات ختامية:

علـى ضوء التحليل السـابق، يتعـين علينا طرح عدد من التسـاؤلات: هل تلائم نظريات ونظـام الحكم الغربي (المفاهيم الأساسـية والافتراضـات والقيم) العالم بأسـره؟ كيف يمكن تنفيذ البدائـل المحلية المتعددة التي تُعد أكثـر ملاءمة للتعامل مع مسألة تلبية الاحتياجات الأساسـية للشعب، والقضاء على الفقر وحماية كرامة الإنسـان؟ هل صحيح أن الأزمة الراهنة للحكم في العديد من الدول النامية جاءت نتيجـة لعجز الغرب عـن دمج تجارب تنموية أخرى غير غربية في التوجه السـائد للثقافـات الإدارية لتلك الدول النامية. وأخيراً وقبل أن يخرج الغرب بنموذج جديد (ومن خلال المفهوم بأن أي مشـكلة يمكن أن تحـل عن طريق وضع مخطط مفصل والوعد بتقديم دعم أجنبي والإصرار على تغيير المعادلة السياسية الحالية من جانب الأمـة المتلقية للدعم) وأخيراً وبعد هذا كله ألم يحن الوقت للتركيز على النتائج بدلاً من الاسـتمرار في خلق رؤى عظيمة؟ فمثل هذه الرؤى العظيمة مستمرة في التزايد فنجد أن كل مؤسسة دولية تحاول توسيع مثاليتها ومجال نشاطاتها في مجال التنمية البشـرية. (Einhorn 2001). ومن وجهة نظري فإن القرن الجديد بحاجة إلى فكر جديـد لمواجهة الأزمة العظيمة المحدقة بالإنسـانية. لماذا نـرى أن عدداً صغيراً من الدول تتقدم بشكل مستمر في حين تقبع الأغلبية في فقر وحرمان؟ أليس حرياً بالدول الغنيـة وبقادة الدول الفقيرة بذل جهود موحدة للاعتناء بالمطلب الأسـاس المتمثل في القضاء على المجاعة والفقر المدقع وعدم المسـاواة والقمع والاضطهاد بدلاً من وضع نظريات (مستوردة من الغرب) حول كيفية إرساء حكم رشيد؟ وأخيراً فإن تطبيق إطار العمل الذي اقترحناه آنفاً بعناية وبدعم محلي سيأذن بميلاد عهد الحكم الرشيد.

المراجع:

Caiden, Gerald E. and 0. P Dwivedi. 2001. "Official Ethics and Corruption." Pp.245- 255 in Where Corruption Lives, edited by Gerald Caiden, O. P Dwivedi, and Joseph Jabbra Bloomfield, CT: Kurnarian Press.

Canada. 1979. Royal Commission on Financial Management and Accountability. Final Report. Ottawa: Government of Canada, Supply and Services.

Corry, J. A. and J. E. Hodgetts. 1957. Democratic Government and Politics. Toronto, Canada: University of Toronto Press.

Dwivedi, 0. P 1987. Moral Dimensions of Statecraft: A Plea for an Administrative Theology." Canadian Journal of Political Science 20(4): 699- 709.

_______1995. "Reflections on Moral Government and Public Service as a Vocation." Indian Journal of Public Administration 41 (3):296- 306.

_______2002. "On Common Good and Good Governance: An Alternative Approach." Pp.35 - 51 in Better Governance and Public Policy: Capacity Building and Democratic Renewal in Africa, edited by Dde Olowu and Soumana Sako. Bloomfield, CT, USA: Kurnarian Press.

Dwivedi, 0. P and James Ian Gow. 1999. From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Federal Government of Canada. Peterborough, Canada: Broadview Press.

Dwivedi, 0. P and R. B. Jam. 1985. India's Administrative State. New Delhi, India: Gitanjali Publishing House.

Einhorn, Jessica. 2001. "The World Bank's Mission Creep." Foreign Affairs 80(5):22 - 35.

Frederickson, H. George. 1997. The Spirit of Public Administration. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Hood, Christopher and Michael Jackson. 1994. "Keys For Locks in

Administrative Argument." Administration and Society 25(4):467 - 488.

Hyden, 0. 1992. "The Study of Governance." Pp. 126- in Governance and Politics in Africa, edited by G. Hyden and M. Bratton. Boulder, CO, USA: Lynne Riennet

Hyden, Goran and Julius Court. 2002. "Comparing Governance Across Countries and Over time: Conceptual Challenges." Pp. 13 - 34 in Better Governance and Public Policy: Capacity Building and Democratic Renewal in Africa, edited by Dode Olowu and Soumana Sako. Bloomfield, CT, USA: Kumarian Press.

Jabbra, Joseph G. and O. P Dwivedi, eds. 1987. Public Service Accountability: Comparative Perspectives. West Hartford, CT, USA: Kumarian Press.

Lasswell, Harold D. 1956. Politics: Who Gets What, When, How. New York: Meridian Books.

Nef, Jorge. 1998. "Administrative Culture in Latin America: Historical and Structural Outline." Africanus 28 (2): 19 -32.

Saint-Martin, Denis. 1998. "The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: A Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France." Governance: An International Journal of Policy and Administration 11(3):319- 356.

Sen, Amartya. 1999. Development as Freedom. New York, NY: Alfred A. Knopf.

Tendler, Judith. 1997. Good Government in the Tropics. Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press.

UNDP 1998. Good Governance and Sustainable Human Development, New York, NY: UNDP (http://www.undp.org//docs/un981-pdf.

Woodhouse, Diana. 1997. In Pursuit of Good Administration. New York, NY: Oxford University Press.

World Bank. 1992. Governance and Development: The World Development Report. Washington DC: The World Bank.

____1994. The World Development Report. Washington, DC: The World Bank.

____1997. The World Development Report. Washington, DC: The World Bank.

المترجم في سطور

د. مشبب بن عايض القحطاني

المؤهل العلمي:

- دكتوراه فلسفة الإدارة والسياسة العامة، جامعة فرجينيا كومنولث، أغسطس ٢٠٠٤م.

الوظيفة الحالية:

- أستاذ الإدارة والسياسة العامة المساعد، معهد الإدارة العامة (من أكتوبر ٢٠٠٤) ومدير عام قياس الأداء للأجهزة الحكومية، معهد الإدارة العامة (مايو ٢٠٠٩ - حاليا).

الخبرات العلمية والعملية:

1- Translation into Arabic: Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky «Implementation,» Classics of Public Administration, 5th ed., ed. Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, and Sandra J. Parkes. Belmont, CA: Thomson, 2004. (Riyadh, IPA Press 2009).
2- Translation into Arabic: Martin Landau, «Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap,» Classice of Public Administration, 5th ed., Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, and Sandra J. Parkes. Belmont, CA: Thomson, 2004. (Riyadh, IPA Press 2009).

- دور الجهاز المركزي للتدريب في تنمية الموارد البشرية في الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر السنوي الثالث لمسئولي الأجهزة المركزية للتدريب، المنظمة العربية للتنمية الإدارية. القاهرة (نوفمبر ٢٠٠٧).

- تحديد الاحتياج التدريبي لمحافظي ورؤساء المراكز فى إمارة منطقة عسير، دراسة ميدانية، معهد الإدارة العامة (٢٠٠٧).

- إعادة هيكلة قطاع التدريب في المديرية العامة لسلاح الحدود، معهد الإدارة العامة، الرياض (٢٠٠٧).

- تحديد الاتجاهات العالمية الحديثة فى التدريب، ورقة العمل الخاصة بمدارس ومعاهد التنمية الإدارية في دول مجلس التعاون الخليجي، مقدمة لندوة تحديد

الاتجاهـات العالميـة الحديثة فـي التدريب (بالمشـاركة)، معهـد الإدارة العامة (٢٠٠٧).

- إعادة تنظيم قطاع التخطيط والتطوير في المؤسسـة العامة لتحلية المياه المالحة (الرياض ٢٠٠٦).

- رئيس فريق دراسة قياس أداء إدارات الأحوال المدنية في المملكة العربية السعودية ضمن مشـروع نظام قياس أداء الأجهزة الحكوميـة الخدمية، معهد الإدارة العامة، الرياض (٢٠٠٦).

مراجع الترجمة في سطور

د. وحيد بن أحمد الهندي

المؤهل العلمي:

- دكتــوراه في الإدارة العامة من جامعة ولاية فلوريدا الحكومية بتلهاســي - الولايات المتحدة الأمريكية.

الوظيفة الحالية:

- عميد البحث العلمي - جامعة الملك سعود.

الأنشطة العلمية والعملية:

١- تأليف كتاب (التحويل للقطاع الخاص في المملكة العربية السعودية في عهد خادم الحرمين الشريفين).

٢- ترجمة كتاب (تطوير المنظمات).

٣- ترجمة كتاب (المقارنة المعيارية).

٤- نشر العديد من البحوث العلمية في مجلات علمية محكمة داخلية وخارجية.

٥- شارك في العديد من المؤتمرات العلمية داخلياً وخارجياً.

٦- الإشــراف على الرسائل العلمية لمرحلتي الماجستير والدكتوراه في جامعة الملك سعود وجامعة الملك عبدالعزيز وجامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

٧- مستشار غير متفرغ لدى المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة.

٨- عضو لجنة جائزة المدينة المنورة.

تم التصميم والإخراج الفني والطباعة في
الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٣٢هـ

هذا الكتاب:

يقدم لمحة عامة عن التحديات الإدارية التي يواجهها العديد من الدول. فبينما تختلف أساليب الأنشطة الحكومية من دولة إلى أخرى؛ نجد أن الهياكل البيروقراطية لتلك الدول تبدو متشابهة إلى حد كبير. ويبدو أن العولمة قد ضيقت وقلصت من تلك الفروق من خلال تفعيل تلك الدول لنظمها الإدارية. فقد طرأ على أسلوب ممارسة النظم الإدارية تغيرٌ واضحٌ لتتماشى مع المتطلبات الدولية. ويرجع ذلك إلى تأثير التيار التحرري، ودور منظمة التجارة العالمية، وممارسة الشركات المتعددة الجنسيات لضغوطها على الحكومات. فهل من الممكن إذاً أن يكون القرن الحادي والعشرون أداة لبناء ثقافة إدارية عالمية يمكن للمجتمع الدولي فهمها على السواء؟ هل سيكون هناك حينئذٍ نظام تقليدي ونمط متكرر للإدارة العامة على إثر ذلك الانتشار المتزايد للقيم والممارسات الغربية وتغلغلها في جميع الأنظمة؟

يرى محررو هذا الكتاب أن التعددية الفكرية وتعددية أنظمة العمل أمر محبذ بدرجة أكبر من تلك النماذج المزعومة التى ترد من الغرب، بل ستؤدي في النهاية إلى عالم عادل ينعم بتنمية مستدامة. فمن الواضح أن العولمة شيء متعذر ومن ثم فإن التحدي الأكبر أمام الدول النامية يتمثل في كيفية تعظيم الآثار الإيجابية للعولمة والحفاظ على هويتها ونُظم الإدارة لديها، مع ضمان تفعيل نظام المساءلة والشفافية في الإدارة والحكم. وسيكون من الحتمي آنذاك الوقوف على حقيقة مفهوم الثقافة الإدارية لمواجهة تلك التحديات. ومن حسن حظ الباحثين والطلاب وراسمي السياسات: أن هذا الكتاب جاء خطوة أولية مهمة في طريق فهم الثقافة الإدارية في سياق عالمي.

ردمك: ٩٧٨-٩٩٦٠-١٤-١٩٦-١

تصميم وإخراج وطباعة الإدارة العامة للطباعة والنشر - معهد الإدارة العامة ١٤٣٢هـ